



VAASAN YLIOPISTO

NIINA MÄNTYLÄ

Luonnon edustajien puhevalta

ACTA WASAENSIA NO 225

OIKEUSTIEDE 8
JULKISOIKEUS

UNIVERSITAS WASAENSIS 2010

Esitarkastajat

Professori Olli Mäenpää
Julkisoikeuden laitos
PL 4
00014 Helsingin yliopisto

Hallintoneuvos Pekka Vihervuori
Korkein hallinto-oikeus
PL 180
00131 Helsinki

Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisuajankohta Kesäkuu 2010	
Tekijä(t) Niina Mäntylä	Julkaisun tyyppi Monografia	
	Julkaisusarjan nimi, osan numero Acta Wasaensia, 225	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Filosofinen tiedekunta/ Julkisoikeus PL 700 65101 Vaasa	ISBN 978–952–476–308–0	
	ISSN 0355–2667, 1457–7992	
	Sivumäärä 379	Kieli suomi
Julkaisun nimike Luonnon edustajien puhevalta		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Tässä pääosin ympäristöhallinto-oikeuteen sijoittuvassa tutkimuksessa tarkastellaan luonnon edustajien puhevaltaa. Tutkimuksen lähtökohta on, ettei luonnon etu tule luonnon erityispiirteistä johtuen tehokkaasti huomioiduksi puhevaltajärjestelyissä, jos sen katsotaan samaistuvan ihmisen välittömiin intresseihin. Näkökulma irtautuu oikeusjärjestelmän perinteisestä ihmiskeskeisyydestä. Tästä syystä tarkastelu ei keskity yksittäisten ihmisten puhevaltaan, vaan rajautuu ympäristöjärjestöihin ja -viranomaisiin luonnon edustajina. Myös tuomioistuimen roolia pohditaan. Näistä lähtökohdista puhevallalle määritellään erilaiset funktiot kuin mitkä perinteiseen asianosaisuuteen liitetään.</p> <p>Tutkimus vastaa kysymykseen onko nykyisessä oikeusjärjestelmässämme aukkoja tai tilanteita, joissa kukaan ei edusta luontoa. Onko luonnon edustus joissain tilanteissa sattumanvaraista ja oman intressinsä ohella puhevaltaa käyttävien varassa? Tutkimuksessa pohditaan lisäksi, tarvitseeko luonto useamman erillisen edustajatahon. Ajankohtainen aluehallinnon uudistus on tuonut tähän uusia tarkastelutasoja. Keskeisen oikeudellisen haasteen asettaa myös se, että luonnon oikeudellinen asema on vielä jäsentymätön. Tämä aiheuttaa ongelmia esimerkiksi asianosaiskäsitteen tulkinnan näkökulmasta, mikä on johtanut laajaan ja epäyhtenäiseen erityissääntelyyn järjestöjen osalta.</p> <p>Kun arvioidaan puhevallan laajuutta <i>de lege lata</i>, voidaan sanoa, että järjestöjen ja viranomaisten puhevalta luonnon puolesta on oikeusjärjestelmässämme järjestetty melko kattavasti erityissääntelyllä. Suurimpia aukkotilanteita on jäänyt lähinnä metsälakiin ja kaivoslakiin, mutta jälkimmäistä ollaan uudistamassa. <i>De lege ferenda</i> sääntelyn koherenssi vaatisi kuitenkin muutoksia. Yleislakien tasolla säädetty järjestöjen puhevalta voisi ratkaista erityislainsäädännön epäyhtenäisyyden ongelman. Lisäksi oikeuskäytäntö osoittaa, ettei viranomaisten ja järjestöjen intressejä tulisi samaistaa, sillä samassakin asiassa ne voivat tuoda päätöksentekoon erilaisia, oikeudellisesti relevantteja näkökulmia. Myös mitä paremmin eri puhevaltaa käyttävien tahojen tasapaino on prosessissa huomioitu, sitä vähemmän joudutaan kiinnittämään huomiota tuomioistuimen puolueettomuuskysymyksiin.</p>		
<p>Asiasanat</p> <p>Puhevalta, luonto, itseisarvo, oikeudelliset prosessit, ympäristöjärjestöt, ympäristöviranomaiset</p>		

Publisher Vaasan yliopisto		Date of publication June 2010	
Author(s) Niina Mäntylä	Type of publication Monograph		
	Name and number of series Acta Wasaensia, 225		
Contact information University of Vaasa Faculty of Philosophy/ Public Law P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa, Finland	ISBN 978-952-476-308-0		
	ISSN 0355-2667, 1457-7992		
	Number of pages 379	Language Finnish	
Title of publication Acting on behalf of nature			
Abstract The function of a legal system is typically anthropocentric. Despite the fact our substantial environmental law takes into consideration the nature for itself. We can even talk about the intrinsic value of nature. The aim of this research is then to show that nature has an independent legal position under the substance of environmental law, and reflect that independent legal position against the procedural requirements in participation and legal proceedings – above all administrative proceedings. Who can act on behalf of nature? The research considers non-governmental organizations and environmental authorities as representatives for nature. These can act principally on behalf of nature’s own interests without necessarily acting on behalf of nature alongside the interests of a person or people. The role of the judiciary in environmental matters is also the objective of the study. According to the results <i>de lege lata</i> the procedural requirements of environmental legislation are incoherent and partly incomplete – especially from NGO’s viewpoint. Above all there is a need for the consistency between right to act in administrative procedure before the administrative decision and the right to appeal. <i>De lege ferenda</i> the general legislation on NGO’s right to act instead of many incoherent special laws could be a solution. One reason for the incoherency of legislation is that the legal position of nature is still unclear, despite the theoretical legal boundaries do not prevent seeing nature as a party who participates in a case in his own right by means of a representative. This is also the reason for that some linguistic aspects in the legislation still need discussion. In addition nature’s special characteristics need more attention in the procedural requirements. Our legal system runs into problems with regard to acting on behalf of nature, because it is for example not recognized that all representatives of nature do not have the same target and the same opinion as to what constitutes the best interests of nature. From this viewpoint the reform project for regional state administration creates new challenges.			
Keywords Nature, participation, intrinsic value, legal proceedings, non-governmental organizations, environmental authorities			

ESIPUHE

Minä en voisi kuvitella paremmin itselleni sopivaa ammattia kuin tutkija. Voin vilpittömästi sanoa, että olen joka aamu mennyt hyvillä mielin ja innostuneena avaamaan sitä tiedostoa, jossa lukee ”väitöskirja”. Yksi syy tähän on ollut varmasti se oikeudellinen haaste, mikä minua työni aiheessa kiehtoi ja toinen syy ne suotuisat olosuhteet, joissa olen tätä työtä saanut tehdä. Esipuheen kirjoittaminen väitöskirjaan tuntui silti tutkimuksen tekemisen aikana hyvin kaukaiselta asialta. Nyt tämä yhtäkkiä on käsillä.

Minulla on ollut onni saada elämässäni osakseni hyviä opettajia. Julkisoikeuteen ja tutkimuksen tekemiseen sain ensimmäisen kipinän professori *Jaakko Husan* mukaansatempaavilta luennoilta. Tutkimukseni alkuvaiheessa merkittävästä ohjauksesta kiitän myös hallintotieteiden tohtori *Nina Heralaa* ja professori *Tapio Määttä*. Professori *Eija Mäkinen* puolestaan on apuna, tukena ja työn ohjaajana ollut niin korvaamaton, että kiitollisuutta on vaikea pukea sanoiksi. Mäkinen on suhtautunut myös varsin ymmärtäväisesti joka suuntaan säntäilevään tutkijaan, jonka innostus ja energia ovat suuntautuneet väitöskirjan ohella myös monenlaisiin muihin asioihin.

Hallintoneuvos *Pekka Vihervuori* ja professori *Olli Mäenpää* ovat työn esitarkastajina esittäneet hyödyllisiä ja inspiroivia näkökohtia väitöskirjani loppuunsaattamista varten. Olli Mäenpää on ystävällisesti lupautunut myös vastaväittäjäkseni. Näistä tahdon esittää lämpimät kiitokset.

Vaasan yliopiston julkisoikeuden oppiaineen työntekijät, ja samoin koko hallintotieteiden väki vuosien varrelta, on ollut tukemassa tätä työtä monin eri tavoin. Keskusteluhetket kanssanne ovat tuoneet mukaan uusia näkökulmia ja myötäeläminen ja kannustus ovat aina saaneet minut tuntemaan itseni tämän tiedeyhteisön jäseneksi. Samanlainen vaikutus on ollut myös Vaasan oikeustieteellisten yksiköiden yhteisellä tutkijapiirillä. Erilaisista lähtökohdista ja eri oikeudenaloilta esitetyt näkökulmat ovat johtaneet siihen, ettei oikeudellisia ongelmia ole voinut jäädä katsomaan turhan kapeasti.

Suurin osa tästä tutkimuksesta on tehty assistentin viran turvin. Kiitollisena kuitenkin totean, että virkavapauskaudet ensin OMY-tutkijakoulun (oikeus muuttuvassa yhteiskunnassa) ja myöhemmin Vaasan yliopiston myöntämän kaksivuotisen tohtorikoulutettavan toimen kautta ovat mahdollistaneet täydellisen keskittymisen juuri tutkimuksen tekemiseen. OMM-tutkijakoulun (oikeus muuttuvassa maailmassa) statusjäsenyys puolestaan helpotti taloudellisesti erinäisiin seminaareihin ja muihin koulutuksiin osallistumista. Erityisesti Lammin seminaareista jäi joka vuosi ajatuksiin jotain uutta ja tärkeää.

Koska tiede ja taide ovat erottamattomalla tavalla kietoutuneet elämässäni yhteen, tänä vuonna menehtynyt Vaasan oopperan johtaja, professori *Irma Rewell* tuli myös auttaneeksi julkisoikeuden opiskelijaa kirjoittamalla suosituksia lauluopintojen apurahoja varten. Voin tunnustaa, että niillä ”nuottirahoilla” ostettiin tiukimpina opiskeluaikoina ruokaa. Kiitoksen ansaitsee myös muu oopperan porukka, joka on pitkään kulkenut tässä rinnallani.

Taloudellisesti ja henkisesti väitöskirjatyötäni on tuettu kotoakin käsin. Sammakkoita ja kastematoja kotiin kantava lapsi sai aikoinaan onneksi osakseen ymmärrystä. Myös väitöskirjatyössä oleelliset periksiantamattomuus ja ongelmanratkaisukyky ovat kiistattomasti vanhempieni *Riitta ja Risto Mäntylän* ansioita. Sisareni *Noora* on puolestaan opettanut, ettei aina tarvitse olla nenä kiinni kirjassa. Lisäksi moninaiset väittelyharjoitukset avopuolisoni *Ove Holmin* kanssa lienevät merkittävästi edistäneet valmistautumista tulevaan. Vaikka vieläkään ei ole selvillä tuleeko omakotitaloomme takka vai pönttöuuni, hän on suhtautunut hämmästyttävän kannustavasti ja rohkaisevasti kaikkiin niihin projekteihin, joita olen vuosien varrella keksinyt aloittaa. Te kaikki olette usein olleet ajatuksissani tätä kirjaa kirjoittaessani.

Monet ystäväni ovat lisäksi auttaneet tämän tutkimuksen tekemisessä puhumalla tavatessamme jostakin aivan muusta. Erityisen lämpimästi kiitän tästä *Katariinaa, Satua, Jonnaa ja Minjaa*. Tukihenkilöiden lisäksi merkittävässä roolissa ovat olleet myös tukieläimet. Amor ja Onni koirat muodostivat pitkään tutkimusryhmän kanssani, kun tein töitä kotona. Oli ihan mukava tietää, että olemassa oli myös tahoja, joille ei ollut niin väliä, valmistuuko tämä tutkimus ikinä. Toisaalta koirien kanssa rantakallioilla hypellessä ja merikotkan lentoa ihaillessa muistan miksi tämä tutkimus on tehty.

Jos saisin elämässäni valita uudelleen, tekisin kaiken aivan samoin kuin nyt.

Vaasassa 3.5.2010

Niina Mäntylä

SISÄLLYS

ESIPUHE	7
KUVIOT.....	12
TAULUKOT	13
LYHENTEET.....	15
I ALUKSI.....	1
1. Mitä tutkitaan?	1
2. Tutkimuksen relevanssi ja lähteet.....	7
3. Suhde muuhun tutkimukseen.....	10
4. Metodiset valinnat.....	13
II LUONNON EDUSTETTAVUUTEEN VAIKUTTAVAT	
LÄHTÖKOHDAT	16
1. KESKEISET KÄSITTEET.....	16
1.1 Mikä on luonto?	16
1.1.1 Biodiversiteetti ja luonto kokonaisuutena	20
1.1.2 Kestävä kehitys.....	25
1.2 Luonnon etu	26
1.3 Luonnon etu yleisenä etuna	30
1.4 Puhevalta.....	35
2. ARVOJEN JA AINEELLISEN SÄÄNTELYN MERKITYS	
LUONNON ITSENÄISELLE EDUSTETTAVUUDELLE.....	54
2.1 Arvoista.....	54
2.1.1 Arvojen ihmislähtöisyydestä	56
2.1.2 Itseisarvo.....	59
2.1.3 Ihmiskeskeisyydestä ihmislähtöisyyteen.....	68
2.2 Aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn välisestä	
suhteesta.....	71
2.3 Puhevaltaan vaikuttavat aineellisen sääntelyn	
ominaispiirteet.....	74
2.3.1 Luonnon arvon laatu kansainvälisissä ja	
ylikansallisissa velvoitteissa	75
2.3.2 Kansallinen ympäristösääntely	80
2.4 Puhevalta ja luonnonarvojen merkitys tulkinta-	
tilanteissa.....	92
3. YLEISET OPIT JA LUONNON EDUSTETTAVUUS	96
3.1 Käsitteelliset ongelmat.....	96
3.2 Oikeussubjektiudesta ja oikeussuhteista	99
3.3 Itseen edustamaan kykenemättömät muilla	
oikeudenaloilla	104
4. KOLME NÄKÖKULMAA LUONNON EDUSTETTAVUUDEN	
TAUSTALLA.....	110

III	PUHEVALTAKYSYMUKSET	113
1.	PUHEVALTAKYSYMUKSET EU-OIKEUDESSA JA KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA KANSALLISESTA NÄKÖKULMASTA	113
1.1	Århusin sopimuksen vaikutus menettelykysymyksissä....	116
1.2	Menettelykysymykset muun kansainvälisen oikeuden osalta	118
2.	LUONNON EDUSTAJAT.....	121
2.1	Luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöt	129
2.2	Viranomaiset luonnon edustajana.....	133
3.	LUONNON EDUSTAJIEN PUHEVALTA	141
	HALLINTOMENETTELYSSÄ.....	141
3.1	Vireillepano	143
3.1.1	Vireillepano pakkokeinoasioissa.....	147
3.2	Tiedon ja tiedottamisen merkitys luonnon edustamiselle	156
3.2.1	Tiedoksiannon, tiedoksisaannin ja tiedottamisen käsitteistä	158
3.2.2	Oikeus saada tietoja.....	162
3.2.3	Hallintolain lähtökohdat.....	164
3.2.4	Tiedonsaannin ja tiedottamisen yhteydet ja ongelmat	167
3.3	Kuuleminen selvittämis- ja tiedontuottamiskeinona	177
3.3.1	Kuulemisen funktiot ja viranomaisen selvittamisvelvollisuus	177
3.3.2	Edunvalvontajärjestöjen kuuleminen	184
3.3.3	Viranomaisten kuuleminen	193
3.4	Oikaisumenettelyt.....	196
3.5	Yhteenveto hallintomenettelystä	199
4.	VALITUSOIKEUSJÄRJESTELYJEN ONGELMAT LUONNON EDUN NÄKÖKULMASTA HALLINTOPROSESSISSA	201
4.1	Hallintolainkäytön tehtävät.....	201
4.2	Oikeusjärjestelmien peruslähtökohdat puhevallan osalta	204
4.3	Erityisjärjestelyt puhevallan osalta ympäristöasioissa muissa maissa	206
4.4	Päätöksen valituskelpoisuudesta ja valitusoikeuden merkityksestä.....	212
4.5	Asianosaiskäsitteestä	215
4.5.1	Viranomaiset asianosaisena?.....	217
4.5.2	Asianosaiskäsite ja ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöt	219
4.5.3	Asianosaiskäsitteen tulkinta ja luonnon edustajien intressien samaistuminen oikeuskäytännössä.....	224
4.6	Erityissääntelyn ongelmia.....	234

4.7	Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja luonnonsuojelujärjestön puhevalta.....	239
4.8	Järjestöjen puhevalta ja kunnallisvalitukset.....	242
4.9	Viranomaisten valitusoikeudesta	246
4.9.1	Alueellinen ympäristökeskuksen erityisrooli luonnon edustajana ja sen periytyminen ELY:lle	250
4.9.2	Erytyssääntelyn ja HLL 6.2 §:n suhde	252
4.9.3	Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen ...	254
4.10	Menettelyllinen eriytyminen hallintoprosessissa.....	257
 IV LUONNON EDUSTAJIEN PUHEVALTA JA TULEVAISUUDEN		
	HAASTEET	260
1.	VOIKO TUOMIOISTUIN OLLA LUONNON EDUSTAJA?	260
1.1	Tuomioistuimen rooli ympäristöhallintoprosessissa.....	260
1.2	Tuomarivaltioillistuminen ja luonnon edustajien puhevalta	270
2.	PAIKALLISESTA GLOBAALIIN – MUTTA MITÄ TAPAHTUU ALUEHALLINNON KENTÄLLÄ?	280
2.1	Valtioiden rajat ylittävä puhevalta	280
2.2	Think globally – act locally?.....	283
2.3	Aluehallinnon uudistus	286
3.	LUONNON EDUSTAMISEEN LIITTYVÄN PUHEVALTADOKTRIININ KEHITYS HALLINTO-OIKEUDEN ULKOPUOLELLA.....	295
3.1	Rikosprosessi hallintoprosessin jatkumona?.....	295
3.2	Mitä tekemistä siviiliprosessilla on luonnon edustamisen kanssa?	308
 V LOPUKSI.....		
LÄHTEET		
Oikeustapaushakemisto:.....		
ASIAHAKEMISTO		

KUVIOT

Kuvio 1.	Ympäristöetujen ja niiden edustajien perinteinen jako ja uusi eriytyminen	35
Kuvio 2.	Puhevallan funktiot ympäristöasioissa (ihmiskeskeisyydestä irtautuva näkökulma)	38
Kuvio 3.	Demokratian tunnusmerkit ja niiden merkitys luonnon edustamisen näkökulmasta	44
Kuvio 4.	Oikeudellinen ratkaisutoiminta	55
Kuvio 5.	Aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn suhde ratkaisuun	72
Kuvio 6.	Luonnon puhevaltaan vaikuttavat rakenteet	112
Kuvio 7.	Luonnon merkittävimmät edustajaryhmät	128
Kuvio 8.	Tiedon kulku ja oikeudellinen rooli luonnon edustajien puhevaltaan liittyvissä kysymyksissä	158

TAULUKOT

Taulukko 1.	Keskeisimmät luonnon osia turvaavat kansainväliset sopimukset ja niiden suhde ihmiskeskeisyyteen	77
Taulukko 2.	Monimuotoisuus-käsitteen esiintyminen aineellisessa sääntelyssä	87
Taulukko 3.	Luonnon edustettavuus	110
Taulukko 4.	Tilanteet, joissa järjestöillä ei ole puhevaltaa erityissääntelyn perusteella	232
Taulukko 5.	Valitusoikeuteen liittyvä erityissääntely rajoituksineen	235

LYHENTEET

AVI	aluehallintovirasto
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species (UNEP)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
ELY	elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ETY	Euroopan talousyhteisö
ESL	eläinsuojelulaki 247/1996
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (yleinen kauppaja tullisopimus 1947)
Hao	hallinto-oikeus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (EU)
HL	hallintolaki 434/2003
HLL	hallintolainkäyttölaki 586/1996
ICC	International Criminal Court
JFT	Juridiska föreningens tidskrift
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KM	komiteamietintö
ks.	katso
LM	Lakimies-lehti
LRS	lyhyt ratkaisuseloste
LSL	luonnonsuojelulaki 1096/1996
MAL	maa-aineslaki 555/1981
MB	miljöbalken 1998:808
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
MmVL	maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto
Oy	osakeyhtiö
PeL	Suomen perustuslaki 731/1999
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
ROL	laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa 689/1997
SEA	Strategic Environmental Assessment (EU)
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja

SOVAL	laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 200/2005
vesiL	vesilaki
vrt.	vertaa
vp.	valtiopäivät
WTO	World Trade Organization (mailman kauppajärjestö 1995)
YVA	ympäristövaikutusten arviointi
YVAL	laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994
YVAA	valtioneuvoston asetus ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 713/2006
YJ	Ympäristöjuridiikka
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto
YmVM	ympäristövaliokunnan mietintö
YSL	ympäristönsuojelulaki 86/2000

I ALUKSI

1. Mitä tutkitaan?

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan luonnon edustajien puhevaltaa erityisesti hallintomenettelyssä ja hallintolainkäytössä. Tutkimuksessa keskitytään nimenomaan luonnon edustamismahdollisuuksiin lain säätämisen jälkeisissä soveltamis- ja tulkintatilanteissa. Itse lainsäätämismenettelyyn osallistuminen, ja vaikuttaminen siinä, ei siten ole tutkimuksen kohteena. Vaikka lainvalmistelussa käytetään oikeudellisia asiantuntijoita ja taas vastaavasti lain tulkintavaihe ei ole poliittisuudesta täysin vapaa, näillä vaiheilla on kuitenkin erilaiset funktiot.¹ Myös ympäristölainsäädännön joustavuus ja tulkinnanvaraisuus johtavat siihen, että näen luonnon edustajien painoarvon merkittävämpänä lainsäätämismenettelyn jälkeisissä tilanteissa.

Tutkimuksen näkökulma on luontokeskeinen, jolloin aluksi selvitän mitkä tekijät aineellisessa sääntelyssä mahdollistavat näkökulman, jossa luonnolla on itsenäinen, ihmiskeskeisyydestä irtautuva oikeudellinen asema. Luonnolla nähdään siis oma, ihmisen välittömistä intresseistä riippumaton etu, jonka aineellinen sääntely tavoitteineen jo tunnistaa suojattavaksi oikeushyväksi. Luonnon oikeudellista asemaa ei pyritä tarkastelemaan kuitenkaan tulkinnan lopputuloksessa vaan ainoastaan puhevallan perusteena. Tämän tutkimuksen päätutkimusongelma on siten se, *kenellä on puhevalta luonnon puolesta voimassa olevan oikeuden mukaan, sekä se, kuinka aineellisessa sääntelyssä jo näkyvien luonnon erityispiirteiden tulisi vaikuttaa puhevallan järjestämiseen*. Kysymys on siten sekä *de lege lata* että *de lege ferenda* lähestymistavoista. Menettelyllisen ja aineellisen oikeussuojan yhteneväisyys on tässä tutkimuksessa keskeinen lähtökohta ja siksi myös sääntelyn keskinäissuhteita tarkastellaan. *Tutkimuksen hypoteesi ja keskeinen väite on, etteivät kaikki aineelliseen sääntelyyn jo siirtyneet luonnon erityispiirteitä huomioivat tekijät näy puhevaltajärjestelyissä*.

Filosofisesta keskustelusta pyritään puolestaan löytämään perusteita sille, että on mahdollista osoittaa luonnon edun perustaksi sellaisia itseisarvoteorioita, joissa irtaudutaan ihmiskeskeisyydestä, muttei ihmislähtöisyydestä. Näin itseisarvon haltuunotto on mahdollista oikeudellisessa kontekstissa. Oikeusteoreettisen keskustelun tehtävänä on taas osoittaa, että oikeudellisten käsitteiden sisältö ei ole

¹ Tuori 2003: 17.

tyhjentävä, vaan ne joustavat. Tämä mahdollistaa myös tuomioistuimen tulkintalinjoihin kohdistuvan kritiikin. Käytännössä *tutkimus tulee vastaamaan kysymyksen onko nykyisessä oikeusjärjestelmässämme aukkoja, tilanteita, joissa kukaan ei edusta luontoa, tai luonnon edustus on sattumavaraista ja oman intressinsä ohella puhevaltaa käyttävien varassa*. Tutkimuksessa pohditaan myös sitä, *mikä taho on luonnon kannalta paras edustaja ja tarvitseeko luonto useamman erillisen edustajatahon*.

Luonnon itseisarvon käsite kytkeytyy puhevaltaan siten, että tässä tutkimuksessa pyritään tutkimaan luonnon puhevallan perusteena luonnon omaa etua, joka voidaan erottaa ihmisen välittömistä intresseistä. Aineellisen sääntelyn tarkastelussa pyrinkin löytämään voimassa olevasta oikeudesta institutionaalista tukea sille, että luonnon etu on itsenäisesti turvattu ja oikeudellisesti merkityksellinen etu. En siis tarkastele esimerkiksi käsitteitä, joilla turvataan luonnon etua ihmisen intressien ohella tai vain ihmisen elinolosuhteiden toteuttajana. Tällöin esimerkiksi biodiversiteetin ja kestävä kehityksen käsitteet asettuvat tarkastelussani erilaiseen valoon, koska ensinnä mainittu lähtee ekologisista, luonnon omista lähtökohdista, jälkimmäisellä taas turvataan ensisijaisesti ihmiskunnalle ja tuleville sukupolville mahdollisuudet jatkossakin luonnonvarojen käyttöön. Kestävä kehitys ei välttämättä turvaa luonnonvaroja ja elintilaa lainkaan muille lajeille². *Käsitteiden merkittävyys tämän tutkimuksen näkökulmasta perustuu siten niiden luontoa itsenäisesti ja ensisijaisesti turvaavaan funktioon*. Näkökulman valinta ohjaa tarkastelutapaa väistämättä siten kriittisen lainopin suuntaan.

Edellä mainituista lähtökohdista muodostuva luonnon oikeudellinen, itsenäinen asema on myös puhevaltaa tarkasteltaessa syy keskeiseen rajaukseen: oman intressinsä ohella luonnon puolesta puhevaltaa käyttävät tahot on rajattu tarkastelun

² Ks. Kumpula 2004: 63–65, jossa hän tulkitsee Brundtlandin komission asiantuntijaryhmän perusteluita kestävä kehityksen ihmiskeskeisyyteen liittyen, todeten, että asiantuntijaryhmä tunnistaa käsitteen instrumentaalisuuden, kun ympäristöä tulee suojella vain ihmisen hyväksi, mutta se ei kuitenkaan nosta esiin mahdollisuutta murtaa tätä instrumentaalisuutta.

On kuitenkin huomattava, että kestävä kehitykselle on muotoutunut varsin erilaisia merkitysisältöjä. Ainakin käsite kattaa ekologisten, taloudellisen ja sosiaalisesti kestävä kehityksen. *Ekologisesti kestävä kehitys voisi tämän tutkimuksen kannalta olla huomionarvoinen käsite, jos se esiintyisi sellaisenaan lainsäädännössä*. Ekologisesti kestävällä kehityksellä nimittäin tarkoitetaan sellaista kehitystä, joka ohjaa ihmisen toiminnan tasolle, joka ei vaaranna biodiversiteetin ja ekosysteemin toimivuutta. Lainsäädännössä mainitaan kuitenkin vain kestävä kehitys ilman lisämääreitä, mikä tekee siitä yhtä moniulotteisen, kuin vaikkapa yleisen ympäristöedun käsite on. Tällaisten käsitteiden sisällä luontoa voidaan toki suojata, mutta sen tavoittaminen suojataanko luontoa käsitteellä luonnon itsensä vuoksi, on käytännössä mahdotonta. Ks. ekologisesti kestävästä kehityksestä esim. Suomen YK-liitto 2006.

ulkopuolelle. Lähinnä siis keskitytään ympäristöjärjestöjen³ ja -viranomaisten puhevaltaan. Myös tuomioistuimen roolia tarkastellaan. Erityisesti asianosaisen käsite muodostuu tässä ympäristöjärjestöjen osalta keskeiseksi tarkastelun kohteeksi. Asianosaiskäsitteen tulkinnan laajentumisen tarvetta ja mahdollisuuksia pohditaan erityissääntelyn rooliin suhteutettuna, luonnon itseisarvon näkökulmasta sekä oikeusteoreettisten reunaehtojen valossa. Luonnon oikeudellinen asema ja puhevaltajärjestelyt muodostavat asianosaiskäsitteen sisällä siten konkreettisen leikkauspisteen. *Tällöin on myös välttämätöntä tarkastella sitä, mitä funktioita luonnon edustajien puhevallalla on?* Poikkeavatko nämä funktiot jollain tavoin perinteisen asianosaisen puhevallan funktioista?

Tutkimukseni lähtökohta on, ettei luonnon etu tule tehokkaasti huomioiduksi puhevaltajärjestelyissä, jos sen katsotaan samaistuvan ihmisen välittömiin intresseihin. Koska ihminen on osa luontoa, voi tällainen erottelu näyttää keinotekoiselta, mutta mielestäni se on mahdollista ja tarpeellista, kun oikeussuojaa annetaan myös luonnolle⁴. Aineellisen sääntelyn luonnolle tarjoamaa suojaa ei nimittäin voida kokonaisuudessaan palauttaa ihmisen intresseihin. Esimerkiksi biodiversiteetin kautta turvataan myös lajeja, jotka eivät ole ihmisen olemassaolon kannalta välttämättömiä, eivätkä ekosysteemin avainlajeja ja myös sellaista luontoa turvataan, joka ei ole kenenkään ihmisen elinympäristöä. Tärkeää on myös huomata oikeudellisen ratkaisutoiminnan yksittäistapauksellinen luonne. Luonnon etu saat-
taa jäädä edustamatta, jollei juuri näiden yksittäistapausten osalta tunnisteta, että luonnon etu voi olla ristiriidassa yleisen edun - ja myös ihmiskeskeisemmän yleisen ympäristöedun sisällön - kuten vaikkapa ympäristön viihtyisyyden - kanssa.

³ Käytän tässä *järjestöjen* käsitettä yleiskäsitteenä kattaen myös *säätiöt, yhdistykset ja yhteisöt, jotka edistävät luonnon- tai ympäristönsuojelua*. Lainsäädännössä ei järjestöistä, säätiöistä, yhteisöistä ja yhdistyksistä esiinny yhtenäistä yläkäsitettä, vaan kaikkia edellä mainittuja käytetään erikseen. Myöskään oikeuskirjallisuudessa ei ole muodostunut selkeää yläkäsitettä näille toimijoille, joskin käsitettä *kansalaisjärjestöt* käytetään muita useammin. Tämän käsitteen vakiintuminen johtunee englanninkielisessä kirjallisuudessa varsin yleisesti käytetystä käsitteestä *non governmental organisations* (NGO). Järjestöjen määreenä saattaa tässä tutkimuksessa olla myös aatteellinen, millä pyritään erottamaan tällaiset järjestöt jäsentensä etuja ajavista järjestöistä, joiden ensisijaisena tavoitteena ei ole luonnon edun edustaminen. Oikeustapausten ja säännösten yhteydessä käytän kuitenkin sitä sanamuotoa, joka tapauksessa tai säännöksessä on mainittu.

⁴ Koska ihminen on osa luontoa, ei voida rajata ympäristöoikeuden alalta päätöksiä, jotka vaikuttavat luonnon etuun, mutta eivät ihmisen etuun. Sen sijaan päätöksiä, jotka vaikuttavat ensisijaisesti vain ihmisen etuun, mutta eivät välittömästi muun luonnon etuun, on mahdollista eritellä; esim. rakennussuojelupäätökset. Toisilla päätöksillä on myös suurempi vaikutus luonnon etuun kuin toisilla – esim. maisemasuojelu asettuu luonnon kannalta eri tasolle, kuin vaikkapa pilaantumisen torjuntaan keskittyvä ympäristönsuojelu. Ks. Vihervuori 1981 s. 38, jossa hän havainnollistaa erilaisten etujen suhdetta esimerkiksi, jossa yksityisille vahingonkärsijöille maksettaisiin täysi korvaus, mutta tästä huolimatta yleisen edun loukkaus ei tule kompensoiduksi. Ks. myös Pirjatanen 2005: 23. Vrt. Kelsen 1968: 37–38, joka puhuu luonnosta ja sen osista oikeusyhteisön intressinä.

Tunnistan kyllä, että luonto intressinä esiintyy prosessissa ja päätöksissä myös usein osana jotain toista intressiä. Tämä on kuitenkin juuri se syy, miksi tässä tutkimuksessa tarkastelen vain luonnon intressiä itsenäisenä suojattavana etuna. On tärkeää, että luonnon itsenäinen oikeusasema ja se mahdollisuus, että luonto voi olla itsenäinen prosessin osapuoli tai suojattava kohde, tiedostetaan ja tehdään näkyväksi. Vain sulkemalla ulkopuolelle ihmiskeskeiset ympäristöarvot ja niiden puolesta oikeudellisessa päätöksenteossa ja prosesseissa toimivat tahot, *voidaan nähdä, jääkö jäljelle ihmiskeskeisyydestä irtautuvia, itsenäisesti luontoa suojaavia elementtejä*. Tutkimuksen objektiivisuus ei mielestäni vaarannu, kun tämä luontokeskeinen näkökulma tehdään jo lähtökohtaisesti selväksi ja esitetään tietoisena valintana.

Olen myös tietoinen, että luonnon etua on mahdotonta määritellä tyhjentävästi⁵. Luonnontieteellisiä faktoja lähestymällä voidaan kuitenkin jollain tasolla tavoittaa määritelmä luonnon edusta ja sitä on tavoiteltava, koska aineellinen sääntely luonnon etua suojaa⁶. Luonnon edun sisällöllä on merkitystä siitä näkökulmasta, mikä taho luontoa parhaiten edustaisi. Huomattavaa on tällöin, että esimerkiksi luonnontieteet ja alansa asiantuntijayhteisöt ovat tietyssä mielessä myös luonnon puolestapuhujia, jotka ympäristöongelmien ja niiden ratkaisumahdollisuuksien suhteen omaavat määrittelyvaltaa⁷. Ekologian yhteyttä oikeusjärjestelmään puoltaa myös se, että ihmisen toiminta on keskeinen ympäristöä muuttava tekijä, mikä on luonnontieteellinenkin fakta ja luo perusteet ihmisen toiminnan sääntelylle oikeudellisesti⁸.

Luontoa ei voida viime kädessä nähdä ihmisestä erillisenä, koska ihminen on osa luontoa, ja siten luonnon hyötykäyttö ihmisen, kuten myös muiden eliöiden tarpeisiin, kuuluu luontoon⁹. Tämä tekee tutkimusongelman rajauksen hiukan on-

⁵ Ks. esim. Saward 2006: 188-189.

⁶ Esim. Kokon mukaan eri säännöksissä oikeudellisesti relevantit ekologiset tosiseikat kuvataan oikeustositseikkojen avulla, joihin reaalimaailman ilmiöitä verrataan. Kokko 2003: 12, 25.

⁷ Kumpula & Määttä 2002: 216. Asiantuntijajärjestelmiä korostavat tutkijat usein kritisoivat myös demokratiaa. Ks. esim. Berninger ym. 1997: 348. Toisaalta juuri osallistumisen mahdollisuus voi saada luonnosta vieraantuneet ihmiset kokemaan ympäristöasiat heille tärkeiksi. Ks. Berninger ym. 1997: 355.

⁸ Ks. Kumpula & Määttä 2002: 210. Biodiversiteetin turvaamisen osalta Kokko toteaa myös, että ohjaus voidaan kohdistaa vain inhimilliseen toimintaan eri tasoilla ja tavoilla, vaikka turvaamista-voite kohdistuuakin biologiseen monimuotoisuuteen ja sen osiin. Kokko 2003: 86-88. Ks. luonnon ja oikeuden yhteensovittamisen ongelmista myös Luhmann 2004: 108-123.

⁹ Kuitenkin esim. Kokko toteaa, että on arveluttavaa puolustella sellaista ihmisen toimintaa, joka vaarantaa lajien suotuisan suojelun tason, vaikka katsottaisiinkin, että ihmisen toiminta kuuluu luontoon. Hänen mukaansa koska ihmisen toimintakulttuuri on keskeinen biodiversiteetin häviämisen syy, myös oikeudellinen ohjaus (moraalisen ja taloudellisen ohjauksen ohella) on oikea väline tällaisen kehityksen hillitsemiseksi. Kokko 2003: 2 ja 5. Ympäristöoikeudessa luonto tuo

gelmalliseksi, mutta olen päättänyt rajaamaan tutkittavien päätösten ulkopuolelle ihmisen luoman ympäristön suojelun ja keskittymään luonnon tasapainoon ja biodiversiteetin turvaamiseen liittyviin tilanteisiin¹⁰. Keskityn siis päätöksiin, joissa ihminen on vaarassa heikentää *luonnon kokonaisuutta tai osia* ja luonto näin ollen tarvitsisi oikeusturvaa. Tutkimuksen ulkopuolelle on jätetty päätökset, jotka eivät *ensisijaisesti* vaikuta *muun kuin ihmisen etuun*. Esimerkiksi ihmisen kulttuuriympäristö (rakennelmat, rakennukset ja maisemat) jää siten tarkastelun ulkopuolelle, koska kulttuuriympäristön suojaamisen ensisijaisena tarkoituksena on turvata *vain ihmiskeskeisiä intressejä*¹¹.

Esimerkiksi tapauksessa KHO 2001:47 hiekkarannan luonnontilaisuutta arvioitaessa todettiin, ettei lainvalmisteluasiakirjoista ilmene, että alueen kulttuurihistoriallisella tai virkistyskäytöllisellä arvolla tai muullakaan luonnonsuojelulainsäädännön ulkopuolisella seikalla olisi merkitystä alueen luonnontilaisuuden arvioinnissa. Ihmisen toimintaa ei siis katsota luonnonmukaiseksi toiminnaksi tässä merkityksessä.

*Tällaisen tutkimusongelman asettaminen, jossa luonnon etu ja ihmisen etu erotellaan, on mielestäni mahdollista juuri puhevallan kannalta, koska puhevaltakysymystä ratkaistaessa ei tarvitse ratkaista mikä on kohtuullista luonnon käyttöä, vaan se tehdään aina vasta pääasiasratkaisun¹² yhteydessä.*¹³ Ihmiskeskeisyydestä

oikeuteen epävarmuuden elementin, joka on oikeusjärjestykselle vieras. Siksi mm. perusoikeuksiin ja oikeusperiaatteiden kautta on mahdollista tavallisia lakeja joustavammin puuttua ympäristön intressiristiriitoihin. Esimerkiksi luonnonvarojen käyttöön kytkeytyvät periaatteet kestävästä ja säästävästä käytöstä ovat Kokon mukaan sellaisia, jotka turvaavat biodiversiteettiä, mutta ottavat huomioon ihmisen toiminnan. Mm. kestävä käytön käsite on tällainen, joka sijaitsee vapaan käytön ja totaalisen suojelun välissä. Kokko 2003: 41. Ks. myös Hollo 2009: 5.

¹⁰ Biodiversiteetti käsitteenä sisältää sekä lajisuojelun, että ympäristönsuojelun. Ks. tarkemmin Kokko 2003:12–18. Biodiversiteettiäkin voidaan lähestyä joko ihmiskeskeisistä tai luontokeskeisistä lähtökohdista. Kokko muun muassa toteaa biodiversiteetin edunsaajiksi sekä koko ihmiskunnan, että muut elävät oliot, kuin ihmiset. Kokko 2003: 73. Ks. tasapainosta ja sen elementeistä tarkemmin Westerlund 2000: 405–423.

¹¹ Myös Kokko toteaa, että *biodiversiteettioikeuden* tarjoaman suojan kohde on elävä luonto, ei esimerkiksi ihmisen terveys, minkä taas *ympäristöoikeus* sisältää. Kuitenkin jos biodiversiteettiä tarkastellaan osana koko ympäristöoikeuden kokonaisuutta, huomataan, ettei sen turvaaminen rajoitu vain luonnonsuojelun välineisiin, vaan myös luonnonvarojen käyttöä, ympäristön pilaantumisen torjuntaa, sekä kaavoituksen ja rakentamisen muodostamia kysymyksiä täytyy korostaa. Kokko 2003: 37. Mm. ekosysteemit ovat jatkuvassa muutostilassa luonnollisestikin. Ihmisen näkökulmasta häiriöitä luonnon toiminnassa vaikuttavat tapahtumat saattavatkin olla luonnon kannalta tärkeitä (esim. myrskykaadot ja kulot metsissä). Näin ihminen voi toimia ekosysteemin hyväksi ylläpitämällä tai ennallistamalla luontaisia häiriöitä. Jäppinen yms. 2004: 15.

¹² Pääasiasratkaisulla tarkoitetaan tässä sitä aineellisen oikeuden kysymystä, jonka puhevallan käyttäjä tuo esille tilanteen lainmukaisuuden arvioimiseksi. En siten pidä menettelyllisiä kysymyksiä pääasiakysymyksinä, vaan niillä vain pyritään aineellisen totuuden saavuttamiseen.

¹³ Ks. Laakso 1990: 8–12. Toisaalta ympäristöoikeudessa ei enää laajemminkaan ole kysymys vain erilaisten konfliktien ratkaisusta. Pirjatanniemi esimerkiksi huomioi väitöskirjassaan, ettei konfliktioikeuden käsite ole ympäristöoikeudessa enää välttämättä kaikkein kuvaavin, koska vas-

irtautuvan tulkinnan mahdollisuutta tarkastellaan tässä tutkimuksessa siten nimenomaan puhevallan näkökulmasta, kuitenkin niin, että filosofisesta keskustelusta ja aineellisesta sääntelystä haetaan perusteet ihmisen välittömistä intresseistä irtautuvalle luonnon edulle. Näin siksi, että aineellisessa sääntelyssä oikeudellisesti suojatulla edulla on merkitystä edustettavuuden kannalta.

Aineellinen ja menettelyllinen sääntely kietoutuvatkin yhteen siinä määrin, ettei puhevallan tutkimista ilman aineellisen suojan tarkastelua voida pitää perusteltuna. Keskinäissuhde toimii myös toisinpäin, eli aineellisen sääntelyn toteutuminen edellyttää tehokasta menettelyllistä sääntelyä. Esimerkiksi Kuusiniemi toteaa, että suojan sisällön lisäksi biodiversiteetin suojelun tehokkuus riippuu menettelykysymyksistä, eli kuinka tehokasta tällaisten argumenttien esiintuominen on viranomais- ja tuomioistuinmenettelyssä.¹⁴ Myös Pirjatanniemi kirjoittaa, että osallistumisoikeudet voivat osaltaan täydentää joustavien normien sisältöä¹⁵. *Toisaalta suojan konkreettisella tasolla ei ole vielä siinä vaiheessa merkitystä, kun suojatun oikeushyvän avulla pyritään perustelemaan luonnon itsenäisten edustajien tärkeyttä.* Jos aineellisessa sääntelyssä on mahdollisuus suojata luontoa tai sen osia itsenäisesti, eikä vain muiden intressin ohella, kysymys on itsenäisestä oikeushyvästä. Suojan taso sen sijaan määrittyy viime kädessä vasta menettelyssä. Tämä taas on nimenomaan riippuvainen siitä, millaisia edustajia luonnolla on. Ovatko ne vain toisen intressin ohella luonnon puolestapuhujia vai myös pelkästään luonnon etua itsenäisesti esille tuovia?

takkainasettelun sijaan sääntely keskittyy myös luontosuhteen sääntelyyn eettisistä lähtökohdista käsin. Pirjatanniemi 2005: 50–51. Vanhemmassa ympäristöoikeuden oppikirjassa oikeudenalan korostetaan puolestaan olevan erityisesti konfliktioikeutta, jonka tehtävänä on ratkaista eri intressien muodostamat ristiriidat. Hollo 1991: 6–7.

¹⁴ Ks. Kuusiniemi 2000a: 160 ja Suvantola 2003a: 84–85.

¹⁵ Pirjatanniemi 2005: 68. Ks. aineellisen ja menettelyllisen oikeusturvan suhteesta myös Ervo 2005: 2–13.

2. Tutkimuksen relevanssi ja lähteet

Viimeaikaiset tapahtumat aluehallinnon tasolla tekevät luonnon edustajien puhevallan tarkastelun tarpeen varsin akuutiksi. Aluehallinnon uudistuksella on tärkeitä vaikutuksia puhevaltakysymyksiin ja siinä tehtävät ratkaisut heijastuvat myös järjestöjen ja viranomaisten suhteeseen puhevallan käyttäjinä. Onkin tarpeellista, että ympäristöviranomaisten roolia tähän uudistusvaiheeseen saakka luonnon edustajina on tarkasteltu, jotta jatkossa voidaan vertailla muuttuiko viranomaisten asema yleisen edun puolestapuhujana uudistuksessa.

Luonnon edustajien puhevaltaa koskevan tutkimuksen mahdollistaa myös merkittävällä tavalla perusoikeusuudistus. *Luonnon oikeussuojan* voidaan nähdä vahvistuneen tämän myötä, ja jopa luonnon itseisarvoon viittaavia argumentteja on esitetty valmisteluaineistossa¹⁶. Vihervuori huomauttaakin, että pykälän syntyhistoria osoittaa, että lainsäätäjä on huomionut arvofilosofian ja oikeustieteen piirissä käydyn ja yhä ajankohtaisen keskustelun luonnon tai sen osien arvottamisen perusteista¹⁷. Erityisesti vastuumomentti tuo uuden näkökulman muidenkin kuin julkisen vallan rooliin, ja heijastuu näin myös puhevaltajärjestelyihin. Ympäristöperusoikeussäännöksen tarkoituksena oli esitöiden mukaan nimenomaisesti laajentaa vaikutusmahdollisuuksia.¹⁸ Kuusiniemen mukaan erityisesti tarkoitus oli laajentaa ei-asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia - myös sellaisissa tilanteissa, joissa kyse ei ole valittajan oikeudesta tai edusta, vaan merkittävästä vaikutuksesta yhteiseen elinympäristöön¹⁹. Euroopan unioninkin tasolla aineellisesta sääntelystä on siirrytty yhä voimakkaammin kohti menettelyllistä sääntelyä, erityisesti kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kautta, ja kansainvälisesti Århusin sopimus on nostanut ympäristöjärjestöt merkittävään asemaan myös oikeudellisesti ympäristöintressin puolustajina.²⁰

Tutkimukseni näkökulma on tosin kansallinen, mikä tarkoittaa kuitenkin meitä sitovien kansainvälisten sopimusten sekä EU-sääntelyn²¹ huomioon ottamista.

¹⁶ Ks. HE 309/1993 vp, s.66 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10.

¹⁷ Vihervuori 1999: 634.

¹⁸ Ks. HE 79/1996 vp.s. 46; HE 309/1993 vp. s. 67.

¹⁹ Kuusiniemi 1998: 112. Vrt. Vihervuori 1999: 642, joka toteaa, että valitusoikeuden laajentamisen velvoittamisessa yleisen edun ja niitä valvovien järjestöjen suuntaan PeL 20.2 §:n merkitys näyttää vähäisemmältä. Ks. myös Nyman 2005: 80–81. Näen myös itse, että PeL 20.2 § kiinnittyy liiaksi asianosaishäilykseen ja ihmiskeskeisiin lähtökohtiin (ihmisen elinympäristö). Tämän sijasta vastuumomentti (20.1 §) tukee mielestäni vähemmän keinotekoisesti laajempaa valvontaoikeuden luonteista valitusoikeutta.

²⁰ Kumpula 2004: 253.

²¹ Lissabonin sopimus on tehnyt EY-oikeudesta EU-oikeutta. Käytän siksi yleisesti EU-oikeuden käsitettä. Jos asiayhteydestä johtuu, että on kuitenkin tarvetta korostaa nimenomaan vanhaa EY-

Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen osallistumisoikeuksiin liittyvä sopimus on edellä mainittu Århusin sopimus²², joka on itse asiassa ainoa sitova kansainvälisoikeudellinen sopimus ympäristöasioiden muutoksenhakuun liittyen²³. Århusin sopimus näkyy myös EU-oikeudessa, esimerkiksi osallistumisoikeusdirektiivissä²⁴, joka koskee yleisön osallistumista ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta. Myös ihmisoikeussopimuksissa on turvattu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, mutta niiden lähtökohdat ovat ihmisyksilön oikeussuojaan kiinnittyviä ja luonnollisesti näin ollen hyvin ihmiskeskeisiä.²⁵ Kansainvälisistä sopimuksista tutkimuksen näkökulman kannalta myös luonnon itseisarvon dokumentoiva Rion sopimus on tärkeä²⁶. Sopimuksella on myös yhteys Århusin sopimukseen, koska Århusin sopimuksessa mainittu oikeus terveelliseen ympäristöön ja velvollisuus suojella sitä – tosin ihmiskeskeisistä lähtökohdista – ovat keskeisiä Rion sopimuksenkin lähtökohtia²⁷. Kansallisista järjestelmistä hyödynnän myös esimerkinomaisesti muiden maiden puhevaltajärjestelyiden tarkastelua, lähinnä paikantaakseni suomalaisen doktriinin yleisemmin eurooppalaisessa kentässä. Mistään oikeusvertailevasta lähestymistavasta ei kuitenkaan ole kyse, sillä esimerkkejä ei ole valittu systemaattisesti tietyistä maista eikä tarkastelu varsinaisesti ulotu erojen ja yhtäläisyyksien syihin. Tämä johtuu siitä, että tutkimusongelma on nimenomaan rajattu kansalliseksi ja otettu siinä lähtökohdaksi laajempi tarkas-

oikeudellista käsitettä, käytän näissä tilanteissa silloin sitä. EY-tuomioistuimen nimi vaihtui puolestaan vuodenvaihteessa EU-tuomioistuimeksi. Koska tässä tutkimuksessa käsiteltävät ratkaisut ovat EY-tuomioistuimen ajalta, en käytä EU-tuomioistuimen käsitettä. Ks. Ojanen 2006: 3–5.

²² YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, yleisön osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa koskeva yleissopimus 1998 (SopS 122/2004).

²³ Ei sitovan lähteistön osalta esim. Rion julistuksessa ei pitäydytä välttämättä yksilön etu ja oikeus määritelmässä, vaan niille, *joita asia koskee*, tulisi julistuksen mukaan turvata mahdollisuus tietoon, osallistumiseen sekä tehokas pääsy oikeudellisiin ja hallinnollisiin prosesseihin.

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

²⁵ Ks. Boyle 1998: 45 ja Couzens 1996:203, joka toteaa, että ympäristöoikeudessa on nähtävissä muutos, jossa irtaudutaan ihmiskeskeisyydestä kohti eko- ja biosentrisyyttä, mutta tämä näkyy enemmänkin kansallisissa järjestelmissä kuin kansainvälisen ympäristöoikeuden sääntelyssä.

²⁶ Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, Rio De Janeiro 5.6.1992, SopS n:o 78/1994. Myös Tukholman konferenssia (1972) voidaan pitää tärkeänä, jos lähdetään luonnon ja ihmisen välisen suhteen uudelleenmäärittelystä. Esim. Suvantola (2003a: 17) pitää konferenssissa syntynyttä julistusta tärkeänä luonnonsuojelun kannalta, koska siinä määritellään periaatteellisia lähtökohtia, jotka ovat olleet pohjana myöhemmin tehdyille sopimuksille ja julistuksille. Tällaisia periaatteita ovat mm. ihmiskeskeisyys ja ihmisen oikeus ympäristöön, vastuu tuleville sukupolville, luonnon säilymisen välttämättömyys ihmisen kannalta (ns. ekologinen imperatiivi) sekä ihmisen vastuu viisaasta luonnonkäytöstä, josta voidaan johtaa luonnon itseisarvo ja vastuu muiden lajien säilymisestä. Myös hallituksen esityksessä perusoikeusuudistukseen liittyen (309/1993 vp. s. 20) todetaan, että keskustelu ympäristöllisistä oikeuksista on varsinaisesti alkanut tästä Tukholman konferenssista ja sen hyväksymästä julistuksesta oikeudesta ympäristöön.

²⁷ Ks. Suvantola 2003a: 18.

telu kattaen hallintomenettelyn ja –lainkäytön sekä keskustelunavauksena myös luonnon edustajien puhevaltakysymykset hallinto-oikeuden ulkopuolella. Ympäristölainsäädäntö tulisi entistä enemmän mielestäni nähdäkin kokonaisuutena myös menettelyllisten kysymysten osalta, koska aineellinen ympäristösääntely on voimakkaassa vuorovaikutuksessa säädösrajoista riippumatta. Siksi en myöskään keskity vain johonkin tiettyyn ympäristöalan säädökseen, vaan tutkimukseni tavoite on toisenlainen. Hallintomenettely ja hallintoprosessi (sekä jossain määrin myös rikosprosessi) ja toisaalta juuri eri ympäristösäädökset muodostavan yhdessä erilaisia jatkumoit, jotka puoltavat mielestäni tarvetta kartoittaa ympäristömenettelysääntelyn ongelmia laajasti suhteessa toisiinsa.

Edellä mainituista seikoista johtuen, aineistona tässä tutkimuksessa käytetään lähinnä kansallisia oikeustapauksia, lainsäädäntöä ja sen valmisteluaineistoa *perusoikeusuudistuksen jälkeiseltä ajalta*. Käytetty kirjallisuus on valikoitunut tutkimusongelmaa seuraten, jolloin liikkuminen useiden oikeudenalojen ja muiden tieteiden piirissä on näyttäytynyt tarpeellisena. *Koska luonnon itseisarvo, luonnon aineellinen oikeussuoja ja oikeusteoreettiset mahdollisuudet nähdään tässä tutkimuksessa vain ihmiskeskeisyydestä irtautuvan puhevallan argumentteina, en ole pyrkinyt näiden osa-alueiden tyhjentävään tarkasteluun.* Tarkoitus ei ole siis tarkastella esimerkiksi filosofista itseisarvokeskustelua, erilaisten oikeushenkilöiden edustettavuutta tai aineellisen ympäristösääntelyn sisältöä tyhjentävästi, vaan vain siinä määrin, kun ne antavat tukea puhevaltajärjestelyjen ihmiskeskeisyydestä irtautuvalle tarkastelulle.²⁸ Tutkimuksen osa I, jossa tarkastellaan keskeisiä lähtökohtia luonnon itsenäisestä edustettavuudesta, määrittää siten tarkoituksella vain ne taustalähtökohdat, joissa puhevaltatarkastelua käydään.

²⁸ Ihmiskeskeisyydestä irtautuminen ei ole oikeustieteellisissä tutkimuksissa täysin tuntematon asia. Mm. Lars D. Eriksson (1999:102–105) on aiemmin puolustanut johdonmukaisesti ihmiskeskeisyydestä irtautuvaa näkökulmaa. Tällaisen näkökulman vaikutuksia puhevaltajärjestelyihin ei sen sijaan ole arvioitu.

3. Suhde muuhun tutkimukseen

Koska kyseessä on ensisijaisesti kansallisten puhevaltajärjestelyjen analyysi, on mielestäni tarpeellista paikantaa tutkimus teemaan läheisesti liittyvien kansallisten tutkimusten rinnalla. Anne Kumpulan väitöskirja *Ympäristö oikeutena* vuodelta 2004 esimerkiksi huomioi arvopohjan muutoksen ja siinä otetaan haltuun myös filosofista keskustelua luonnon itseisarvosta. Oikeusdogmaattinen analyysi ei kuitenkaan hänen tutkimuksessaan kiinnity lainkaan kansalliseen puhevaltasääntelyyn, eikä myöskään ihmiskeskeisyydestä irtautumista pidetä tarkastelun lähtökohtana ylikansallista ja kansainvälistäkään aineistoa analysoitaessa. Kyseessä onkin lähinnä kokonaiskuvan tavoittaminen ympäristöllisistä oikeuksista. Kansallisen oikeusjärjestelmämme puhevaltaongelmia sen sijaan on tutkinut erityisesti Leila Suvantola vuoden 2003 liseniaatintutkimuksessaan, jonka aiheena on *Valitusoikeus Natura 2000-verkoston suojelun valvontakeinona*. Kyseessä on nimensä mukaisesti vain valitusoikeuteen kiinnittyvä tutkimus, eikä tutkimuksessa siten oteta kantaa hallintomenettelyn ongelmiin. Tutkimuksen ilmestymisen jälkeen on myös tullut runsaasti uutta oikeuskäytäntöä ja sääntelyä. Suvantola ei myöskään kytke tutkimukseensa ihmiskeskeisyydestä irtautuvaa näkökulmaa, vaan tarkastelee valitusoikeutta yleisemmin. Lähimmäksi tutkimukseni teemaa tultaneen Kai Kokon väitöskirjassa (2003), jossa tosin vaikka teemana on biodiversiteetin turvaamismahdollisuudet oikeudellisessa järjestelmässä ekologisesti kestävästä kehityksen puitteissa, näkökulma ei ole vain ihmiskeskeisyydestä irtautuva. Kokon väitöskirjan tavoitteena on myös laajasti oikeudellisten periaatteiden ja mekanismien kehittäminen, jopa siinä määrin, että voitaisiin puhua erillisestä oikeudenalasta, mutta tutkimuksessa ei keskitytä erityisesti puhevaltaan.

Hallinto-oikeudelliset tutkimukset ovat kiinnittyneet lähinnä asianosaisen oikeusturvaan, eivät niinkään hallinto-oikeuden rooliin yleisen edun näkökulmasta. Hyvä esimerkki tästä on Leena Halilan *Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvateksteistä* (2000). Mielenkiintoisia tutkimuksia ovat myös Eija Siitari-Vanteen *Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista* (2005) ja Janne Aerin *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa* (2000). Näistä jälkimmäinen omaa hallintolainkäyttöä laajemmän näkökulman hallinto-oikeudellisiin kysymyksiin, mutta ympäristöoikeuden erityispiirteitä siinä ei luonnollisesti ole huomioitu²⁹. Siitari-Vanne sen sijaan erittelee teoksessaan hiukan myös ympäristöoikeudellisia kysymyksiä ja puhevaltajärjestelyjäkin, mutta näkökulma on niiden merkityksellä tehokkuuden näkökul-

²⁹ Aerin tutkimuksessa ei liiemmälti huomioida esim. ympäristöasioille ominaisia moniasianosaisuuksia. Tästä kritiikkiä on esittänyt myös Vihervuori. Ks. Vihervuori 2001: 539.

masta. Ympäristöoikeus onkin eriytynyt hallinto-oikeudesta omaksi haarakseen mittavan erityislainsäädännön kautta, eikä vähiten kansainvälisen kehityksen tuloksena. Valitsemani näkökulma johtaa siten siihen, että *tutkimukseni kuvaa myös ympäristöhallinto-oikeuden eriytymistä yleishallinto-oikeudellisista lähtökohdistta*. Perinteinen (yleis)hallinto-oikeudellinen kirjallisuus ei siten omaa ympäristökysymyksissä itsenäistä painoarvoa, vaan hallinto-oikeudellisia instrumentteja on tarkasteltava ympäristöoikeuden kontekstista.

Hallinto-oikeuden ulkopuolelta voidaan vielä mainita ympäristökysymysten erityispiirteitä ansiokkaasti huomioiva Elina Pirjatanniemen väitöskirja *Vihertyvä rikosoikeus* (2005), mutta se ei keskity puhevaltakysymyksiin. Siviilioikeudellista keskustelua tutkimusteemaani sivuten ovat käyneet lähinnä Juha Karhu ja Thomas Wilhelmsson.

Näkisinkin oman tutkimukseni sijoittuvan kansallisesti näiden tutkimusten jättämään tilaan. Ihmiskeskeisyydestä irtautuva analyysi kansallisen puhevaltasääntelyn ongelmista sekä mahdollisuuksista ja tästä muodostuva synteesi on mielestäni perusteltua nähdä ajankohtaisena ja tutkimusasetelmaltaan relevanttina teemana sekä ympäristöoikeuden että hallinto-oikeuden näkökulmasta. Rikosprosessin ja siviiliprosessin tarkastelu jää puolestaan tutkimuksessani keskustelunavauksen tasolle, koska niissä luonnon edustajien puhevaltajärjestelyt kansallisesti eivät ole kovin kehittyneitä ja voimassa olevan oikeuden tutkimus ei tuota paljoakaan tulosta. Kun tässä tutkimuksessa yksityisten ihmisten luonnon edustaminen jää käsittelyn ulkopuolelle, tutkittavaa erityisesti siviiliprosessiin jää näistä lähtökohdistta varsin vähän.³⁰ Rikosprosessilla on kuitenkin merkittäviä kiinnekohtia hallinto-oikeuteen, joten en siksi täysin sivuuta tätä aluetta, vaan lähestyn kysymystä osittain *de lege ferenda*. Prosesseissa tulisikin koko oikeusjärjestelmän tavoin tavoitella koherenssia ympäristön näkökulmasta prosessien traditionaalisista eroista huolimatta. Tätä ovat myös monet muut tukijat korostaneet. Pirjatanniemi esimerkiksi toteaa, että ympäristöarvojen kytkeminen rikosoikeudelliseen ajatteluun edellyttää rikosoikeudellisen sääntelyn näkemistä aiempaa selvemmin ympäristön- ja luonnonsuojelun osana³¹. Prosessien eriytyminen saattaa johtaa oikeusturvaongelmiin ja vaihtelevuuteen ympäristönsuojelun tasossa, jos lopputulos riippuu siitä, että puhevallan käyttäjä osaa valita tehokkaimman prosessin.³² Tällai-

³⁰ Käytännössä yleisten tuomioistuin käsittelyyn tulee todella vähän muita ympäristöasioita kuin rikosjuttuja ja ne eivät kosketa luonnon etua välittömästi. Ks. Suvantola 2007: 365–366.

³¹ Pirjatanniemi 2005: 23. Karhu ja Määttä toteavat, että koko oikeusjärjestyksessä tapahtunut integroituminen on osaltaan johtanut oikeusteoriassa korostuneeseen näkemykseen sisäisestä koherenssista oikeussysteemin tärkeänä piirteenä. Karhu & Määttä 2010:72.

³² Moëryncmk & Nicolas 2001: 148.

nen uhkakuva on meilläkin mahdollinen jos tarkastellaan vaikkapa hallintopakko-keinojen ja rikosprosessin suhdetta.

4. Metodiset valinnat

Oikeustieteen tehtävänä ei (enää) ole vain vastata kysymykseen; mikä on *voimassa olevan oikeuden*³³ sisältö käsillä olevassa oikeuskysymyksessä, vaan sen tehtävät voivat olla laajempia.³⁴ Tutkimuksessani tullaan monien luonnon erikoisesta johtuvien erityispiirteiden eteen ja ne johtavat myös siihen, että tutkimuksessa tarkastellaan kriittisesti voimassa olevaa oikeutta. Erityispiirteitä on pyritty ottamaan haltuun tässä tutkimuksessa siten, että tutkimusongelman määrittelyyn käytetään myös filosofisia, oikeusteoreettisia ja osittain luonnontieteellisiäkin lähestymistapoja. Joissain kohdin tutkimuksen luonne on myös käsite-analyttinen. Mitä tarkoittaa esimerkiksi luonnon itseisarvo oikeudellisessa kontekstissa? Voidaanko siitä johtaa puhevallan kannalta olennaisia merkityksiä? Näistä lähtökohdista kysymys on myös jossain määrin monitieteisestä ympäristöoikeudellisesta tutkimuksesta, vaikka pääpaino onkin oikeusdogmatiikassa.³⁵

Ihmiskeskeisyydestä irtautuminen ei ole vallitseva oikeustieteellinen näkökulma, mikä johtaa siihen, että tutkimukseni voi luokitella kriittisen lainopin alaan. Tutkimuksessani voimassa olevaa oikeutta nimittäin kyllä tulkitaan ja systematisoidaan, mutta taustalla on pelkän kuvailun sijasta myös muutoshakuisuus, joka ei välttämättä mukaile perinteisen tuomarinideologian rajoja. Tulkintaan on valittu myös tietty näkökulma - ihmiskeskeisyydestä irtautuva lähestymistapa. Annan siis tulkintasuosituksia, jotka ovat parhaita mahdollisia luonnon edun näkökulmasta, eivätkä välttämättä toteutuvuudeltaan todennäköisimpiä vallitsevassa järjestelmässä. Systematisointia tehdään myös siitä näkökulmasta, millä käsitteillä luontoa suojataan aineellisessa sääntelyssä itsenäisenä oikeushyvinä ja mitkä ovat

³³ Voimassa oleva oikeus muodostuu ensiasteen velvoitesäännöistä sekä toisen asteen konstituitiosäännöistä. Voimassa oleva oikeus siis on niiden *oikeussääntöjen kokonaisuus*, jotka on saatettu voimaan ja jotka ovat muutettavissa, oikeusvaikutuksiltaan toteutettavissa ja kumottavissa oikeuden konstituitiosääntöjen tarkoittamalla tavalla ja tunnistettavissa vallitsevan oikeuslähdeopin osoittamien kriteerien avulla. Näiden oikeussääntöjen tulee olla myös kielellisesti käsitteellistettävissä oikeusyhteisön artikulaatiosääntöjen avulla ja näiden oikeusnormikonfliktit ja pääsääntö/poikkeussääntö luokitukset on ratkaistavissa tulkinta- ja systematisointisääntöjen tarkoittamalla tavalla. Siltala 2003: 798.

³⁴ Husa 1995: 110. Vrt. perinteisemmistä näkemyksistä esim. Kelsen 1968: 76, jossa hän toteaa, ettei oikeustieteen asiana ole hyväksyä eikä paheksua tutkimuskohdettansa, vaan ainoastaan tutkia ja kuvata sitä arvovapaasti.

³⁵ Ks. Husa 1995: 133–136, sekä oikeusdogmatiikan ja positivismien suhteesta Husa 1995: 152–153 sekä Tuorin (2000:163–216, 342) kriittisen positivismien teoriasta, jossa on kyllä positivistinen pohjavire, mutta se laajenee kattamaan myös yhteiskuntateoreettisen aineosan. Määttä ja Nystén-Haarala (2006: 511–512) puolestaan toteavat, että käytännöllinen lainoppi on nykyisin ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa vain eräs mahdollisuus. He pitävät ympäristöoikeudellisissa tutkimuksissa myös tieteenalarajojen ylittämistä kannustettavana. Ks. myös Määttä 2004: 129.

puhevaltasääntelyn epäkohtia tähän suhteutettuna. Kuten alussa totesin, tämä tutkimus voidaan nähdä osittain myös oikeuspoliittisena, *de lege ferenda* tyyppisenä, koska esille tuomiani ongelmia ei välttämättä kyetä ratkaisemaan pelkästään tulokinnalla, vaan kyse voi olla laajemmin lainsäädännönkin epäkohdista ja muutostarpeesta.³⁶

Metodiset valinnat liittyvät myös kysymykseen, mitä oikeus mielestäni on. Kun oikeudelliset normistot ovat yhä avoimemmin tavoite- ja intressisidonnaisia, eikä oikeus voi olla enää autonomista metodisessa eikä sisällöllisessä mielessä, nojautunut pitkälti Tuorin kriittisen oikeuspositivismin teoriassaan kehittämään malliin oikeuden tasoista³⁷. Vaikka kyseessä on luonnon itseisarvoon ja itsenäiseen oikeussuojaan kytkeytyvä analyysi, jota tehdään kuitenkin erityisesti oikeuden pinta-tasolla, ei näkökulma estä siten tarkastelun pitäytymistä positivistisessä kontekstissa, koska Tuorin mukaan sedimentaatio tuo oikeuden syvätasollekin positivistisia vaikutteita ja toisaalta syvärakenteen muutokset korjaavat pintatason kohe-reenssia.³⁸ Pintatason ja oikeuden syvempien tasojen vuorovaikutus on tässä siten oleellinen lähtökohta. Tämä mahdollistaa näinkin ideologisen otteen yhdistämisen käytännön ratkaisutoimintaan. Sitä paitsi oikeusnormin sisältö määrittyy varsinkin ympäristöoikeudessa usein vasta menettelyssä, ja näin arvot ja oikeuden ulkopuo-linen todellisuus eivät siten itse asiassa ole ulko-oikeudellisia elementtejä, vaan sen rakenteita. Sääntelyllä luodaan kuitenkin rajat sille, missä määrin arvoja ja vaikkapa luonnontieteellistä tietoa voidaan ratkaisussa ottaa huomioon. Näissä rajoissa oikeus voi siten täyttää stabiilisuuden vaatimuksen. Tässä mielessä on viime kädessä kyse positivismista, kun lainmukaisuus on aina se tila, jossa tulkin-taa tehdään. Toisaalta lainsäätäjäänkin kohdistuvat eettiset ja ekologiset rajoitteet, mikä tarkoittaa käytännössä ainakin sitä, että ei voida jättää huomioimatta, että luonto on olemassaolomme perusta.

³⁶ Tuomarinideologialla tarkoitetaan yleensä perinteistä suhtautumista oikeuslähteoppiin ja argu-mentaatioteoreettisiin sitoumuksiin. Kun poiketaan tuomarinideologiasta tulkintasuositus voi olla toteutuvuudeltaan vähemmän todennäköinen, mutta valitusta näkökulmasta paras mahdollinen. Tätä tässä tutkimuksessa juuri tehdään, eli annetaan tulkintasuosituksia, jotka ovat luonnon kan-nalta parhaita mahdollisia, mutta samalla tunnustetaan kyllä, etteivät ne tuomarinideologian puit-teissa välttämättä ole todennäköisimpien toteutumisvaihtoehtojen joukossa. Määttä tosin toteaa, että koska ympäristöoikeudessa tulkinta- ja harkintamarginaali on laaja, voi myös vallitsevan tuomarinideologian sisällä johtaa hyvinkin erilaisia painotuksia arvoista ja tavoitteista. Määttä 2004: 134–135. Ks. Siltala 2003: 144. Ks. Kokon määrittely oman väitöskirjansa kriittisestä lä-hestymistavasta: Kokko 2003: 8.

³⁷ Ks. Tuori 1990:62.

³⁸ Tuori 2000: 224. Vrt. positivistisen oikeuden perusolettamaan, jonka mukaan oikeudesta voi-daan saada tietoa vain säädännäisestä oikeudesta ja jossa säännössysteemi nähtiin täydellisenä. Makkonen 1978: 36–37.

Tutkimusongelmaa olisi ollut mahdollista lähestyä myös vielä edellä esitettyä laajemmin, yhteiskuntatodellisuudesta ja luontosuhteesta käsin³⁹. Kuitenkin olen päättänyt rajaamaan esimerkiksi historialliset, poliittiset, taloudelliset ja uskonnolliset näkökulmat tarkastelun ulkopuolelle, koska ihmiskeskeisyydestä irtautumisen tavoite puoltaa tässä tutkimuksessa resurssien suuntaamista edellä mainittujen osa-alueiden sijasta filosofisille ja luonnontieteellisillekin lähteille. Sosiologisia näkemyksiä on kuitenkin sivuttu, koska ihmisten käyttäytyminen luonnon edustajana ja keskustelu asiantuntijuudesta ympäristöasioissa ovat tämän tutkimuksen kannalta tarpeellisia huomioida. Olenkin pitänyt ohjenuoranani läpi tutkimuksen sitä, että käytän kaikkea tieteellisesti relevanttia materiaalia, mikä hyödyttää tutkimusongelman ratkaisussa. Tämä on ohjannut liikkumaan eri oikeudenaloilla, ja toisinaan tie on vienyt eri tieteenaloille.

³⁹ Esim. Anne Kumpulan väitöskirja edustaa ansiokkaasti tällaista lähestymistapaa. Ks. Kumpula 2004.

II LUONNON EDUSTETTAVUUTEEN VAIKUTTAVAT LÄHTÖKOHDAT

1. KESKEISET KÄSITTEET

1.1 *Mikä on luonto?*

Luonnon käsite kattaa yleensä sekä elollisen että elottoman luonnon ja sisältää sekä yksittäiset eläin- ja kasvilajit että laajemmat kokonaisuudet, kuten ekosysteemit ja biodiversiteetin. Luonnosta on myös lainsäädännössämme erotettavissa alakäsitteitä, kuten metsä- ja vesiluonto, jotka viittaavat johonkin tiettyyn ekosysteemikokonaisuuteen.⁴⁰ Elollisesta luonnosta voidaan vielä yksilöidä *eliöitä*.

Eliöille ominaisia piirteitä ovat kyky kasvaa ja tuottaa itsensä kaltaisia jälkeläisiä, liikkuminen, itsesäätelykyky, kyky reagoida ympäristöstä tuleviin ärsykkeisiin ja kyky ylläpitää jatkuvaa aineenvaihduntaa. Keskeisenä eliöiden ominaisuuksista pidetään myös niiden sopeutumiskykyä.⁴¹ Näihin ominaisuuksiin perustuu myös keskustelu eliöiden moraalaisesta huomioonottamisesta niiden omien intressien eli ominaishyvän vuoksi, jolloin siis eliön hyvä olisi sen biologisesti normaalia elämää.⁴² Kaikki eläimet omaavat oikeudellisessa katsannossa erityisaseman, koska niihin soveltuu eläinsuojelulaki. Eläinsuojelulain 2.1 §:n mukaan tätä lakia sovelletaan *kaikkiin eläimiin*. Toisaalta eläinten erityisasema perustuu niiden ominaisuuteen tuntea kipua. Rikoslain esitöiden mukaan suojan kohteena ovat tällöin lähinnä nisäkkäät ja muut pitkälle kehittyneet selkärangaiset.⁴³

Joka tapauksessa kasveihin verrattuna eläinten asema oikeudellisessa ajattelussa on yksilöidympi, eikä perustu ainoastaan lajin harvinaisuuteen – joskin myös tätä kautta eläimet saavat oikeudellista suojaa. Erikoista eläinsuojelulain ja rikoslain suhteessa on se, että eläinsuojelulaki kieltää tarpeettoman tuskan ja kivun aiheuttamisen kaikille eläimille, mutta rikoslain mukaan vain kehittyneempien eläinlajien huonosta kohtelusta rangaistaan. Rikoslainsäädäntö ottaa tässä vastuullisen roolin sen määrittäjänä, mikä laji voi tuntea kipua. Tilanne lieenee myös laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Mistä toimija voi etukäteen tietää, tuntee vai ei? Vaikapa sukarapu tai seeprakala kipua ja onko hänen toimintansa siten sallittua vai ei?

⁴⁰ Kuusiniemi 2000b: 193.

⁴¹ Berninger ym. 1997: 25.

⁴² Käsiteperusteiset tunteet ja kyky abstraktiin ajatteluun ovat sen sijaan olleet argumentteja sille, että muut eliöt, kuin ihmiset eivät voisi olla päämääränä sinänsä (itseisarvoisia) Ks. tästä keskustelusta esim. Vilka 1998: 124–126. Ks. myös Kokko 2003: 32 ja Singer 1991: 245.

⁴³ HE 6/1997 vp. s. 136. Ks. esim. Streng 1999: 28–29.

Luonto näyttäytyy meille vajaavaisena, jolloin aistein havainnoimamme ja luonnontieteen kautta saavutettu käsityksemme luonnosta ei ole luonto, vaan epätäydellinen käsityksemme siitä⁴⁴. Tästä huolimatta luonnon käsitettä käytetään oikeudellisessakin tarkastelussa ja sillä on oma funktionsa. Kuusiniemi huomauttaa, että oikeudellisessa tarkastelussa luonnolla tarkoitetaan yleensä *alkuperäistä, koskematonta luontoa*, erotuksena ympäristön käsitteestä⁴⁵. Toisaalta ympäristö voidaan nähdä myös yläkäsitteenä, johon luonto sisältyy. Esimerkiksi rikoslain (39/1889) uudistuksia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin ympäristöstä, että laajasti ymmärrettynä se on kaikkien ihmisen ulkopuolella olevien ilmiöiden ja materiaalien kokonaisuus. Vesi, ilma, maaperä, luonnon eliöt ja niiden muodostamat kokonaisuudet ovat siten osa ympäristöä.⁴⁶

Itse näkisin eron luonnon ja ympäristön käsitteiden välillä siinä, että kun on kyse ympäristöstä, ihminen on keskiössä ja ihmisen kautta tarkastellaan ympärillä olevaa luontoa ja rakennettua ympäristöä. Luonto taas käsitteenä muodostuu siten, että ihminen on vain yksi osa luontoa, jolloin tarkastelunäkökulma ei ole ihmiskeskeinen, vaan tulee ulkopuolelta, ihmisestä riippumattomista seikoista. Jos ympäristön ja luonnon välisenä erona kuitenkin pidetään sitä, että luonto on alkupeleistä ja koskematonta, tullaan sen tosiseikan eteen, että myös ihmisen toiminta kuuluu luontoon, kuten muidenkin lajien. Ihminen on jo lähes kaikkialla voimakkaasti muuttanut luontoa, joten rajaa sen välille, mikä on luonnontilassa olevaa luontoa, on vaikea vetää⁴⁷. Vaikkei ihminen olisikaan vaikuttanut luontoon suoraan, voivat vaikutukset olla myös epäsuoria⁴⁸.

⁴⁴ Ks. esim. Eckersley 2002: 64–65. Ks. Wilhelmsson (1997: 1190–1191) jonka mukaan todellisuus on mielikuvia ja oikeus on tapa tuottaa mielikuvia.

⁴⁵ Kuusiniemi 2000b: 193. Ks. Vilka 1993: 23–25. Kuusiniemen mukaan *ympäristö*-käsitettä käytetään nykyään sellaisissakin yhteyksissä missä ennen puhuttiin *luonnosta*. *Ympäristö* ilmentääkin laajempaa näkökulmaa ja on kaiken sen summa, mikä on tarkasteltavan kohteen ympärillä. Toisaalta *ympäristö*-käsitteen ongelma on sen ihmiskeskeisyys. Kuusiniemi 2001a: 45.

⁴⁶ HE 94/1993 vp. s.178. Esityksessä todetaan kuitenkin, että luonnonympäristöstä voidaan erottaa rakennettu ympäristö. Pirjatanniemi puolestaan toteaa, että ympäristö on monien eri tekijöiden summa, jonka hahmottaminen vaihtelee tilannekohtaisesti. Käsitteellä ei hänen mukaansa ole mitään yleispätevää kaikkiin asiayhteyksiin sopivaa määritelmää. Pirjatanniemi 2005: 38.

⁴⁷ Esimerkiksi Ekroos toteaa, että sekin luonto, jota kutsumme koskemattomaksi, on nykyään ihmisen vaikutuspiirissä. Suomessa lähinnä ainoastaan suojelualueet ovat kulttuurin ulkopuolella, eivätkä nämäkään täysin, koska luonnonsuojelualueillakin ihmisen toiminta sallitaan tietyiltä osin. Kulttuurin piiriin luonnonsuojelualueet tulevat myös siksi, että ihminen on päättänyt millaista luontoa suojellaan. Ekrooskin kuitenkin huomioi, että toteamus suojelualueiden ulkopuolisen luonnon kulttuurisuudesta ei tietenkään ole täysin pitävä, suojellaanhan lajeja ja niiden elinympäristöjä tai luontotyyppisiä alkuperäisinä. Erityisesti lajit ovat usein alkuperäistä luontoa, mutta niidenkin osalta toisaalta toteamus siitä, että ihmiset määrittävät mitä lajeja suojellaan tuo ne kulttuurin piiriin. Harvinaisuus nostaa toisaalta koskemattoman luonnon myös taloudellisten arvojen piiriin. Ekroos 1995: 22–23; 11–12. Ks. myös Howarth (2006: 24 ja 28) joka toteaa sääntelyn

KHO 2001: 47⁴⁹. Alueellinen ympäristökeskus oli määritellyt Hangon kaupungissa sijaitsevan, kahteen LSL 29 §:ssä tarkoitettuun suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan 17,7 hehtaarin suuruisen Kolavikenin ranta-alueen rajat siten, että osa alueesta oli luonnontilaista hiekkarantaa (LSL 29 §:n 1 momentin 4 kohta) ja osa puutonta tai luontaisesti vähäpuustoista hiekkadyyniä (LSL 29 §:n 1 momentin 6 kohta). Päätöksen mukaan alueiden muuttaminen niin, että luonnontilaisen hiekkarannan ja puuttoman tai luontaisesti vähäpuustoisen dyynin ominaispiirteiden säilyminen vaarantuu, oli kielletty. Lääninoikeus hylkäsi ympäristökeskuksen päätöksestä tehdyt valitukset.

Korkein hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, että niin sanotulla Bellevuen alueella, joka alun perin oli ollut rantaniittyä, oli toteutettu 1900-luvun alusta lähtien rakentamis- ja tasoittamistoimenpiteitä alueen kunnostamiseksi kylpylätoimintaa palvelevaksi hiekkarannaksi. Hiekkarannan hoitamiseksi vuosittain tarpeelliset hoitotoimet olivat tällä alueella välttämättömät ja tehokkaimmat. Mikäli hoitotoimet lopetettaisiin, hiekkaranta palautuisi todennäköisesti rantaniityksi ja pensaikoksi ja lopulta metsiköksi. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että tältä osalta aluetta oli raivaamisella sekä täyttämisen ja tasoittamistoimilla merkittävästi muutettu, eikä sitä voitu ottaen myös huomioon luonnonsuojeluasetuksen 10 §:n 2 momentin 4 kohta, pitää LSL:ssä edellytetyin tavoin luonnontilaisena. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen ja lääninoikeuden päätökset Bellevuen ranta-alueen osalta. Muulta osalta Kolavikenin ranta-alueen katsottiin säilyttäneen jo toteutetuista hoitotoimenpiteistä huolimatta LSL 29 §:n 1 momentin 4 ja 6 kohdassa tarkoitetun luonnontilan tai siihen verrattavan tilan, minkä vuoksi lääninoikeuden päätöksen lopputulos tältä osalta pysytettiin. (Ään. 3-2)⁵⁰

Tapauksessa todettiin, että suojeltujen hiekkarantojen tyyppi koskee vain luonnontilaisia hiekkarantoja. Ihmisen toiminta ei kuulu tässä merkityksessä luonnontilaiseen, eikä Bellevuen hiekkarantaa katsottu siten enää luonnontilaiseksi, koska sitä oli jo pitkään ihmisen toimesta muutettu. KHO ei kuitenkaan pitänyt Itämeren rehevöitymisen aiheuttamien kasvien - jotka eivät ole alueelle ominaisia (esimerkiksi kurturuusu) - esiintymistä sellaisena seikkana, joka estäisi Kolavikenin

ekologisia laatustandardeja pohtiessaan, että ihmisen merkitys osana ekosysteemejä on yksi ongelma tässä määrittelyssä.

⁴⁸ Ks. esim. Howarth 2006: 29.

⁴⁹ Luonnonsuojeluasetuksen (160/1997) 10 §:n 1 momentin mukaan luontotyypin ominaispiirteitä ovat alueelle tyypillinen eliöyhteisö, kasvillisuus, kallio- ja maaperä ja vesitalous sekä eliölajiston luontainen uudistumismahdollisuus. Uudenmaan ympäristökeskuksen päätökseen oli kirjattu tämän tapauksen osalta seuraavia toimia, jotka saattaisivat muuttaa alueen ominaispiirteitä: rakennusten, rakennelmien tai teiden rakentaminen; maa-ainesten ottaminen tai maa- tai kallioperän vahingoittaminen; luontaisen kasvillisuuden poistaminen, hävittäminen tai vahingoittaminen; sekä moottoriajoneuvoilla ajo. KHO 2001: 47. Ks. myös Kumpula & Määttä 2002: 223–224, jossa kyseinen tapaus on esimerkkinä tietoteoreettisten sitoumusten vaikutuksesta käytännössä.

⁵⁰ Ks. myös KHO 2008:50. Ongelma ei ole ainoastaan meidän oikeusjärjestyksessämme esillä, vaan vastaavia tapauksia löytyy esim. Britanniasta. Ks. esim. *Fisher v English Nature* (Env LR 7 [2003]) EWHC 1599 (Admin) QBD (Admin Ct)) ja *Newsum v Welsh Assembly* (Env LR 39 [2004]) EWHC 50 (Admin), reserved by the Court of Appeal in EWCA (civ) 1565).

muiden ranta-alueiden luokittelamisen luonnontilaiseksi hiekkarannaksi tai – dyyniksi, vaikka ihminen on aiheuttanut tämän rehevöitymisen. Näin siksi, että rehevöityminen on yleistä kaikilla rannikkoalueilla⁵¹.

KHO myös huomioi luonnon dynaamisuuden ja altistumisen muutoksille luonnolle luonnollisena olotilana. Varsinkin hiekka- ja dyynialueilla dynaamisuus on tyypillistä. Tämä tapaus ilmentääkin varsin hyvin ongelmallisuutta luonnontilaisuuden ja alkuperäisen luonnon määrittelyssä. Kun ihminen pyrkii estämään hiekkarannan valtaavaa uutta kasvillisuutta leviämästä ja muuttamasta alkuperäistä kasvillisuutta, estääkö ihminen silloin luonnontilaisuutta toteutumasta estämällä luonnolle luonnollisen muutoksen? Toisaalta jos muutos on ihmisen aiheuttaman rehevöitymisen seurausta, muutos ei ole luonnollista, muuta kuin siinä laajassa merkityksessä, että ihmisen vesistöjäkin pilaava toiminta kuuluu luontoon. Tässä tulevat kuitenkin viime kädessä vastaan eettiset reunaehdot. Vaikka ekologisesti muiden eliölajien ja luontotyyppien katoaminen maapallolta ihmisen toimesta voi olla jossain määrin luontoon kuuluvaa, ei tämä eettisen ajattelumme ja siten lainsäädäntöömme kirjattujen normien valossa ole hyväksyttyä toimintaa.

Ympäristön ja luonnon käsitteet on myös PeL 20 §:ssä erotettu toisistaan. Ensimmäisen momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Toisessa momentissa julkinen valta velvoitetaan turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Vaikuttamismahdollisuuden varaamisen yhteydessä samassa momentissa puhutaan myös elinympäristöstä, joka viittaa nimenomaan vain ihmisten omaan elinympäristöön, vaikka julkisen vallan turvaamisvelvoite ulotetaan koko ympäristöön. Toinen momentti onkin mielestäni ristiriidassa vastuumomentin kanssa, koska vastuu koko luonnosta tulisi olla kaikilla, mutta vaikuttamismahdollisuudet yksittäisillä ihmisillä eivät välttämättä ulotu 2 momentin sanamuodon vuoksi yksittäisen ihmisen osalta oman elinympäristönsä ulkopuolelle, vaan tämä tehtävä jää PeL 20.2 §:n turvaamisvelvoitteen valossa vain julkiselle vallalle.⁵² Toinen asia on, että ympäristöperusoikeuden sanamuotojen ei ole katsottu kuitenkaan rajaa- van luonnon monimuotoisuutta (1 mom.) terveellisyyden ja näin julkisen vallan

⁵¹ Ks. Suomen vesistöjen nykytilasta esim. HE 120/2004 vp. s.22. Siinä todetaan muun muassa Itämeri ja sen rannikkovedet käyttökelpoisuudeltaan heikentyneeksi.

⁵² Ks. HE 309/1993 vp. s. 67, jossa todetaan, että ympäristöperusoikeuden 2 momentti merkitsee perustuslaillista toimeksiantoa ympäristölainsäädännön kehittämiseksi niin, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan.

turvaamisvelvoitteen ulkopuolelle (2 mom.), vaikka ne on kirjoitettu eri momentteihin⁵³.

Ympäristövaliokunta piti luonnollisesti tärkeänä lainsäätäjän perustuslain tasolla ilmaisemaa tavoitetta luonnon ja ympäristön suojelemiseksi, vaikka ensimmäinen momentti nähdäänkin julistuksenomaisena. Valiokunta kuitenkin totesi, että toisen momentin käsite *terveellinen ympäristö* on liian varovainen, kun säännöksen velvoittavuus jo lähtökohtaisesti on heikko, sekä tulevien sukupolvien että luonnon itsensä suojaamisen kannalta. Perusoikeuskomitea oli ehdottanut terveellisen ympäristön lisäksi momenttiin lisättäväksi monimuotoisen ympäristön käsitteen, jolloin myös toinen momentti olisi sisältänyt *luonnon arvojen itsenäisen suojaamisen*. Tähän kantaan myös ympäristövaliokunta yhtyi, ehdottaen, että toinen momentti kirjoitettaisiin muotoon ”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”⁵⁴ Hallituksen esityksen mukaan puolestaan terveellinen ympäristö tulee käsittää laajasti: ”ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia” kuin se, ettei se aiheuta ihmiselle sairastumisriskiä. Tämä tarkoittanee viihtyisyyden vaatimusta, jolloin selvää on, etteivät luonnosta itsestään lähtevät arvot tässä momentissa korostu, kun kohteena on *ihmiselle terveellinen ympäristö* ja mahdollisuudet vaikuttaa *ihmisen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon*.⁵⁵

Tavallisessa lainsäädännössä myös ympäristöä ja luontoa käsitellään erillisinä. Esimerkiksi YSL:ssa (86/2000) vaikutukset luontoon ja sen toimintoihin on mainittu erikseen ympäristön pilaantumisen määritelmän yhteydessä sekä terveellisestä ympäristöstä erillisenä tavoitteena monimuotoisuuden käsitteellä (YSL 1–3 §). Terveyshaitan puolestaan ei katsota kattavan haittaa luonnolle, vaan sillä tarkoitetaan ihmisessä todettavaa sairautta, muuta terveydenhäiriötä tai sellaisen tekijän tai olosuhteen esiintymistä, joka voi vähentää väestön tai yksilön elinympäristön terveellisyyttä (YSL 3.1,3 §).

1.1.1 Biodiversiteetti ja luonto kokonaisuutena

Biodiversiteetti on luontolähtöinen käsite, koska sen sisältö määrittyy luonnon ominaisuuksista käsin. Biodiversiteetin turvaaminen on kirjattu perustuslakiin ja useisiin tavallisen tasoisiin ympäristösäädöksiin. Biodiversiteetin kautta kyetään ottamaan oikeudellisesti huomioon luonto kokonaisuutena, mutta myös luonnon

⁵³ Ks. HE 309/1993 vp. s.66. Laajaa ympäristön terveellisyyden tulkintaa on seurattu myös esimerkiksi Belgiassa. Lavrysen 2009: 91–93.

⁵⁴ YmVL 2/1994 vp. s.2.

⁵⁵ HE 309/1993 vp. s.66. Myös Kuusiniemi on sitä mieltä, että 2 momentin turvaamistehtävä olisi pitänyt ulottaa nimenomaisesti myös luonnon monimuotoisuuden suojaamiseen. Kuusiniemi 1998: 19–20.

osia, koska biodiversiteetin suojelussa esimerkiksi lajien vaihtelevuus on yksi osatekijä. Biodiversiteetti eli biologinen monimuotoisuus onkin mahdollista jakaa kolmeen luokkaan, jotka kuvaavat elävien järjestelmien eri puolia. Ensinnäkin *perinnöllinen eli geneettinen monimuotoisuus* tarkoittaa lajinsisäistä vaihtelua, jossa saman lajin eri populaatiot vaihtelevat tai populaation sisällä esiintyvät geenit vaihtelevat. Toiseksi biodiversiteetillä voidaan tarkoittaa *lajien monimuotoisuutta*. Kolmas biodiversiteetin näkökulma on vaikeimmin mitattavissa, sillä kyseessä on *ekosysteemien monimuotoisuus*, jossa eliöyhteisöjen rajat sekä ekosysteemit itsessään eivät ole tyhjentävästi määriteltävissä. Biodiversiteettiin sisältyy ekosysteemien kautta myös eloton luonto, joten ei ole täysin mahdollista erottaa luonnon monimuotoisuutta (joka sisältää elottoman luonnon) ja biologista monimuotoisuutta (joka sisältää vain elollisen luonnon) toisistaan.⁵⁶

Laji on keskeinen käsite, kun tarkastellaan biodiversiteetin ainutlaatuisuutta. Menetetty laji ei nimittäin korvaukseen uudella, kuten on mahdollista geneettisen monimuotoisuuden ja ekosysteemien kohdalla. Tarkemmin sanottuna lajien osalta ongelma on aikaskaalassa, jossa uusia lajeja syntyy – uusi organismityyppi saatetaan syntyä kymmenien miljoonien vuosien aikana. Tämä vaikuttaa myös eliöyhteisöihin, sillä alkuperäisiä yhteisöjä ei voida palauttaa, jos lajit ovat kuolleet sukupuuttoon ja kokonaan uudenkin eliöyhteisön syntyä on ihmisen näkökulmasta liian pitkä.⁵⁷ Filosofiselta kannalta katsoen luonnon itseisarvo ohjaa meitä arvottamaan kaikkia lajeja tasa-arvoisesti riippumatta niiden ekologisesta merkityksestä biodiversiteetissä. Ympäristömuutosten haitallisuuden oikeudellisessa arvioinnissa kuitenkin otetaan huomioon erityisesti lajit, jotka ovat arvokkaita biodiversiteetin kannalta ja erityisen alttiita kärsimään haittaa olosuhdemuutoksista, joita ihminen ympäristöä muuttavilla toimillaan aiheuttaa.⁵⁸ Lajit ovat osa ekosys-

⁵⁶ Maapallon biodiversiteetti 1995:12. Ks. myös Kokko 2003: 13, sekä populaatioista tarkemmin Jackson & Jackson 1996: 146–164. Ekosysteemi käsitteenä tarkoittaa tietyn alueen eliöyhteisöä (lajit ja yksilöt) ja niiden ei-biologista ympäristöä. Ks. Haukioja 1995: 11–12 ja Jackson & Jackson 1996: 165–201. Myös ympäristöperusoikeuden vastuumomentissa luonnon monimuotoisuus mainitaan. Säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (309/1993 vp. s.66) monimuotoisuuden osa-alueiksi määritellään tarkemmin mm. eläin- ja kasvikunnan geneettinen rikkaus sekä kaikkien uusiutumattomien luonnonvarojen tehokas suojeleminen.

⁵⁷ Haukioja 1995: 9–10. Haukioja korostaa tässä myös pitävänsä geneettisten tekijöiden merkitystä lajien häviämisen kannalta huomattavasti vähäisempänä, kuin elinympäristöjen vaikutusta. Lajin määrittelykään ei tosin ole ongelmatonta; erityisesti suvuttomasti lisääntyvien eliöiden osalta lajimäärittely ei ole helppoa. Lisäksi tunnettuja, tieteellisesti kuvattuja lajeja maapallon eliölajien määrästä on vain pieni osa. Ks. eliölajien määrän arvioinnista Maapallon biodiversiteetti 1995: 19.

⁵⁸ Ks. esim. Kallio 2001: 32–35, jossa hän myös toteaa, että biodiversiteetin kannalta uhanalaisten lajien suojelu on nähtävä toissijaisena keinona, koska silloin vahinko on jo tapahtunut. Pidemmällä tähtäimellä kokonaisuutta suojelemalla lajit eivät pääsisi heikentymään uhanalaisiksi asti. Uhanalaisiakin lajeja olisi tuki samalla suojeltava, jolloin tavallisetkin lajit hyötyvät välillisesti

teemejä, ja ekosysteemiajattelussa taas yhdistetään perinteiset luonnonsuojelun keinot, kuten alue- ja lajisuojelu, kokonaisnäkökulmaksi.

Täyttä varmuutta yksittäisten lajien merkityksestä biodiversiteetille ei voida esittää edes biologisesti. Tutkimustuloksista voidaan kuitenkin päätellä, että lajit muodostavat elinympäristöä myös toisille lajeille ja toiset lajit ovat tärkeämpiä ekosysteemin toiminnalle kuin toiset. Jonkin toiminnallisen ryhmän (esim. hajotajat) katoaminen yleensä aiheuttaa suurempia vaikutuksia, kuin yksittäisen lajin häviäminen.⁵⁹ Ongelma onkin lähinnä siinä, että emme voi varmuudella tietää mitkä ovat niitä lajeja, jotka ovat tärkeimpiä jonkin ekosysteemin toiminnalle. Esimerkiksi Kallio huomauttaa, että harvinaisuus, joka usein nähdään lajin suojelun perustana, saattaakin ekosysteemissä olla merkki siitä, ettei laji ole ekosysteemin toimivuuden kannalta tärkeimpiä lajeja⁶⁰.

Lisäksi on otettava huomioon, että normaalissakin ekosysteemissä sen eri vaiheissa on eri lajeja, jotka ovat tärkeässä roolissa juuri siinä vaiheessa. Ekosysteemi muuttuu jatkuvasti ilman ihmisen toimintaakin kohti kliimaksivaihetta sukkession kautta ja elinympäristö on eri vaiheissa eri lajeille suotuisa. Eliöyhteisö saattaa myös muuttua toiseksi, mutta tämä ei tarkoita ekosysteemin toiminnan päättymistä⁶¹. *Biodiversiteetin suojelun kannalta keskeistä on, että ihmisen aiheuttamia peruuttamattomia muutoksia pyritään ehkäisemään.* Ekosysteemi sietää joitain muutoksia, niin että se kykenee palautumaan entisille lajeille suotuisaksi, mutta voimakkaampi häiriö olosuhteissa tuo alueelle uudenlaisen eliöyhteisön.⁶² Oikeudellisessa tarkastelussa ongelmia aiheutuu siitä, ettei kattavaa tietoa ole saavutettavissa esimerkiksi siitä, milloin häiriö on sellainen, joka aiheuttaa peruuttamattomia muutoksia. Suhteellisen yhtä mieltä ollaan kuitenkin siitä, että monimuotoisuudella on palautuvuutta lisäävä vaikutus ja ulkopuolelta tulevia häiriöitä voidaan torjua parhaiten mahdollisimman monimuotoisessa ekologisessa systeemissä⁶³.

esim. näiden lajien elinympäristöjen suojelusta. Ks. ihmisen aiheuttamasta muutoksesta luonnossa Jackson & Jackson 1996: 217–341.

⁵⁹ Haukioja 1995: 10–15. Tärkeinä ns. avainlajeina pidetään esim. pölyttäjinä toimivia hyönteisiä, lintuja ja lepakoita, kasvien siemeniä levittäviä eläimiä sekä niukkana vuodenaikana ravintoa tuottavia kasveja. Berninger ym. 1997: 25–26.

⁶⁰ Kallio 2001: 32. Biodiversiteetin biologista merkitystä ja siihen vaikuttavia seikkoja on tutkittu laajasti viime aikoina. Ks. esim. biodiversiteettitutkimusohjelma FIBRE:n puitteissa käynnistetyistä tutkimushankkeista: Walls, Vieno ja Peltola 1999.

⁶¹ Haukioja 1995: 10–15. Ks. myös Haila & Levins 1992: 18–24.

⁶² Haukioja 1995: 12. Ks. myös Vuorisalo 1993:49 ja Kumpula & Määttä 2002: 225–228.

⁶³ Haukioja 1995: 14–15. Näin myös Kumpula & Määttä 2002:228. Tosin esim. Berninger ym. (1997: 31) huomauttavat, että myös hyvinkin monimuotoiset ekosysteemit saattavat olla herkkiä

Kallion mukaan monimuotoisuudelle edulliset tai haitalliset tekijät täytyykin arvioida vain tulevan kehityksen ennustuksien perusteella⁶⁴. Myös Haila huomauttaa, että biodiversiteetti on biologisesti käsite, joka nimenomaan sisältää luonnon yleisen, yksityiskohdissaan sattumavaraisen vaihtelun. Monimuotoisuuden yksityiskohdista ei kyetä saavuttamaan täydellistä tietoa, mutta monimuotoisuuden säilymisen ehdoista voidaan esittää systemaattisia johtopäätöksiä.⁶⁵

Oikeudellisesti biodiversiteetin eli luonnon monimuotoisuuden käsite on tärkeä, koska sillä kyetään tekemään oikeudellisesti merkittäväksi yksittäisten luonnon osien rinnalla laajempi luonnon kokonaisuus. Käsite kiinnittää lainsäädännön myös luontokeskeiseen lähestymistapaan, mikä käytännössä tämän tutkimuksen kannalta tarkoittaa sitä, että kun aineellisesta sääntelystä ja sen tavoitteista päätellään suojan kohdetta, biodiversiteetti määrittyy sellaiseksi ja tällä taas tulisi olla vaikutuksia puhevallan määrittelyssä.

Luonnon kokonaisuuteen painottuva lähestymistapa vaikuttaakin ympäristökysymyksissä nousseen keskeisempään asemaan⁶⁶. Tällaista näkökulmaa ei voida kuitenkaan ongelmitta sovittaa perinteisesti yksilöiden oikeuksia turvaavaan oikeusjärjestelmäämme, sillä tällöin oikeudellinen suoja täytyisi nähdä esimerkiksi koko luonnon kollektiivisena oikeutena olemassaoloon⁶⁷. Käytännössä oikeudellisessa

muutoksille, erityisesti avainlajien osalta. Ks. biodiversiteettiä uhkaavista muutoksista Maapallon biodiversiteetti 1995: 24, Kokko 2003: 1–6.

Erilaiset periaatteet kuitenkin huomioivat näitä luonnon epävarmuustekijöitä oikeudellisesti. Ks. esim. varautumisperiaatteesta Ranta 2001: 159–177.

⁶⁴ Kallio 2001: 32.

⁶⁵ Haila 1995: 144.

⁶⁶ Erityisesti YSL:n osalta Kuusiniemi huomauttaa, että ympäristön pilaantumisen torjunta ei ole keskittynyt yksittäisten luontokohteiden suojeluun, vaan perustavoitteiltaan se kiinnittyy kokonaisvaltaisempaan tavoitteeseen. Tämä on ymmärrettävää, kun pohditaan esimerkiksi ilmanpäästöjen luonnetta ei-rajallisina ja ei-paikallisena ongelmana. Ks. Kuusiniemi 2000b: 208. Myös esim. ympäristöministeriön raportissa tunnustetaan erilaisten vuorovaikutussuhteiden ja prosessien merkittävyys ympäristökysymyksissä. Raportissa myös todetaan, että ”Näiden prosessien ja vuorovaikutussuhteiden säilyttäminen ja tarvittaessa ennallistaminen on pitkällä tähtäimellä luonnon monimuotoisuuden ylläpidon kannalta tärkeämpää kuin yksittäisten eliölajien suojelu. Jäppinen yms. 2004: 14. Ks. Kallio 2001: 33, joka peräänkuuluttaa kokonaiskattavuutta sektorisääntelyn sijaan, ja holismia toteuttavia suojeluinstrumentteja. Ks. myös Ball 2006: 135, alaviitteineen.

⁶⁷ Esimerkiksi Stone on erityisesti puolustanut koko ekosysteemien juridisia oikeuksia ja vaikutusmahdollisuuksia ekosysteemiä itseään koskeissa asioissa puhe- ja kanneoikeuden muodossa. Kumpula näyttää hyväksyvän Stonen näkökannan individualismin sekä yksinkertaistetun holismin ongelmien välttämiseksi. Kumpula 2004: 346. Kollektiivisella tasolla luonnon itseisarvo voidaan ajatella perusoikeuksien perustaksi ja myöskin täten niitä rajoittavaksi. Kumpula 2004: 357. Kokonaisuuksiin keskittyminen on melko uusi ajattelutapa, sillä useimmat eettisten teorioidenkin lähtökohdat ovat Vilkan mukaan individualistiset. Vilka 1991: 48. Jopa utilitarismin yhteydessä esimerkiksi Mill toteaa, että ” on utilitaristisen ajattelutavan väärinymmärtämistä luulla, että se edellyttää ihmisten kohdistavan huomionsa niin suureen asiaan kuin koko maailmaan tai yhteis-

ratkaisutilanteessa on aina käsillä yksittäistilanne ja Kokko toteaaakin, että *oikeudelliselle päätöksenteolle leimallisesti kaikkia luonnon osia ei voida turvata yhdellä kertaa*, ja siksi tarvitaan käsitteitä, joilla kyetään ilmaisemaan, mikä biodiversiteetin osa on kussakin tilanteessa turvaamisen kohteena. Kokonaisuuden osalta on myös vaikeampi osoittaa konkreettinen haitta, joka sille aiheutuu yksittäistapauksissa⁶⁸. Biodiversiteetti on abstraktimpi käsite kuin vaikkapa laji, joten konkreettisia mittareita sen laadun selvittämiseksi on vaikeampi löytää.⁶⁹

Aineellisessa ympäristölainsäädännössä mahdollistetaan luonnon eri tasojen suojaaminen turvaamalla yksilöitä, lajeja ja tätä suurempia kokonaisuuksia, kuten ekosysteemejä tai biodiversiteettiä. Koko luonnon etu saattaa kuitenkin myös poiketa yksittäisen lajin tai yksilön välittömistä intresseistä.⁷⁰ Eri tasojen painoarvo yksittäistilanteissa riippuu siten argumentaatiosta ja siitä, että puhevaltasääntelyssä huomioidaan, että luonnon etu voidaan eri edustajien keskuudessa nähdä eri tavoin.

Voidaan tosin kysyä onko eläin- tai kasviyksilöllä olemassakaan individuaalisia intressejä, joita edustaa? Ainakin tällaisina voidaan nähdä yksilöllinen olemassaolo ja hengissä pysyminen. Jotain voidaan päätellä myös siitä, että esimerkiksi Berninger ym. toteavat, että saman lajin eri yksilöt ovat erilaisia. Tämä on todistettavissa niiden ulkoisten ja geneettisten ominaisuuksien eroilla, mikä tarkoittaa myös, että saman lajin eri yksilöt sietävät erilaisia olosuhteita eri tavoin.⁷¹ Taylorinkin mukaan eliön hyvästä voidaan puhua, jos vain jokin on hyväksi tai pahaksi sille itselleen ilman viittausta samanaikaisesti johonkin toiseen entiteet-

kuntaan.” Maailman onni nimittäin koostuu Millin mukaan yksilöiden hyvinvoinnista. Mill 2000: 34–35.

⁶⁸ Ks. Kallio 2000: 98 ja Kuusiniemi 2001e: 157. Toki erityisesti kaavoitus on alue, jossa tehdään myös laajempia päätöksiä, varsinkin maakuntakaavoituksen tasolla.

⁶⁹ Ks. Kokko 2003: 12.

⁷⁰ Ks. Stone 1996: 52–53 ja Kokko 2003: 72–73. Nash esittelee useiden filosofien näkemyksiä tästä kokonaisen luonnon ja yksittäisten eläinten tai sen muiden osien oikeuksista. Kokonaisen luonnon arvoa pidetäänkin nyt usein suurempana, kuin sen yksittäisten osien, vaikka perinteisesti etiikka on korostanut yksilöiden arvoa. Tällaisen kokonaisnäkemyksen myötä myös ihminen voidaan katsoa osaksi luontoa, jolloin koko ekosysteemin etu on tärkeämpi kuin yksittäisen ihmisen tai koko ihmiskunnan etu. Nash 1989: 153. Kumpula kirjoittaa kuitenkin osuvasti holismin ongelmista, todeten erityisesti, että tällöin vain kokonaisuudet ja niitä ylläpitävät järjestelmät (biosfääri, ekosysteemit, lajit) ovat moraalisesti merkityksellisiä ja toimivat näin moraalisen arvon viimekätisenä arvoperustana. Kärjistettynä voidaankin hänen mukaansa päätyä tilanteeseen, jossa yksilöiden ja organismien arvo jää huomioimatta. Kumpula 2004: 347. Ks. myös Attfield 2003: 7–9. Ks. esim. KHO 2006: 7, jossa KHO toteaa, että vesilain 1 luvun 15 a § antaa suojaa vain pienvesistöille, eikä tällä perusteella voida suojata suurempia kokonaisuuksia, vaikka tuo pienvesistö siihen osana kuuluukin.

⁷¹ Berninger ym. 1997: 26. Vrt. Regan 1999: 90. Ks. myös eläimen persoonasta Singer 1991: 242–243. Vilka pitää sekä lajinomaisen luonteen, että yksilöllisen ja ainutkertaisen luonteen ymmärtämistä tärkeänä, jos haluamme asettaa jonkin eliön asemaan. Tällaista analogiaan perustuvaa päättelyä (yritetään samaistua eliön asemaan) pidetään yhtenä ympäristöetiikan keskeisenä metodina. Vilka 1991: 50–51.

tiin⁷². Eläinoikeusliikkeet vaativat usein erityisesti eläinyksilöille oikeuksia, eivät niinkään kokonaisuuksille.

Kokonaisnäkökulma kytkeytyy hyvinvoinnin sijasta luonnon monimuotoisuuteen, mikä luo perustan myös lajien ja ekosysteemien suojelulle *turvaamalla elinolosuhteiden minimitasoa*⁷³. Holismia, eli kokonaisuuksiin keskittymistä, kritisoivat ovatkin usein juuri eläinoikeuskysymyksiin keskittyneitä tutkijoita. Esimerkiksi Regan kritisoi voimakkaasti Leopoldin holistista maaetiikkaa, jossa keskitytään bioottisen yhteisön elinehtoihin⁷⁴. Syväekologit puolestaan ovat holismin puolustajia, luonnon itseisarvon kannattajia ja lajien tasa-arvoa korostavia. Tällaisia edustajia lienevät ainakin Naess, Taylor ja meillä Linkola.⁷⁵

1.1.2 Kestävä kehitys

Myös kestävä kehitys voi olla käsite, jolla otetaan oikeudellisesti huomioon ainakin ihmiselle tärkeää luontoa. Kestävän kehityksen kautta nimittäin pyritään turvaamaan ihmisille taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen kehitys niin, ettei se vie tulevilta ihmisukupolvilta mahdollisuutta luonnonvarojen hyödyntämiseen. Kysymys on kuitenkin varsin ihmiskeskeisestä käsitteestä, joten se ei ole keskeinen tämän tutkimuksen kannalta.⁷⁶ Esimerkiksi Eriksson toteaa, että kestävä kehityksen periaate ei ole ankarasti ottaen lainkaan ympäristöetiikkaan kuuluva⁷⁷. Ihmiskeskeisyys ilmenee muun muassa siinä, että luonnonvarat on turvattava tulevien ihmisukupolvien vuoksi. Myös se, että on pyrittävä jatkuvaan taloudelliseen kehitykseen ja sosiaalisesti kestävään kehitykseen ovat ihmisen hyvinvoinnin teemoja.

Sen sijaan ekologisesti kestävä kehitys saattaa turvata myös luonnon tasapainoa sen omista lähtökohdista käsin, mutta tämänkin osa-alueen sisältö riippuu siitä, miten ja millä perusteella ekologisesti kestävä kehitys määritellään. Onko kyse vain ekologisista olosuhteista, jotka turvaavat ihmisen elinolosuhteet, vai myös

⁷² Taylor 1999: 227.

⁷³ Filosofissa tosin puhutaan holismin yhteydessä usein myös hyvinvoinnista siten, että luonnollisessa tilassaan toimiva luonto takaa hyvinvoinnin eliöille. Taylor 1999: 226.

⁷⁴ Leopoldin maaetiikka ei ole jäänyt vain ideologisten ajatusten tasolle, vaan sitä ovat soveltaneet osavaltioiden tuomioistuimet mm. Minnesotassa, Michiganissa ja Wisconsinissa. Robinson 2009: 197–199.

⁷⁵ Ks. Leopold 1999: 192–196; Naess 1999: 138–144; Naess 1999b: 196–199; Taylor 1999: 225–250; Oksanen 1999: 112–115; Devall & Sessions 1999: 200–208; Callicott 2004: 654–655 ja Christophersen 1997:42, 65–71.

⁷⁶ Ks. Stallworthy 2002: 5–7, jossa hän avaa taloudellisen kasvun ja ekologisen tasapainon suhdetta ihmisen luontosuhteen kautta.

⁷⁷ Eriksson 1999: 103. Ks. myös Pirjatanniemi 2005: 51.

lajien tasa-arvosta?⁷⁸ Joka tapauksessa käsite on niin moniulotteinen, ettei siitä voida suoranaisesti johtaa luonnolle itsenäistä oikeudellista suojaa, mikä olisi tämän tutkimuksen kannalta keskeinen edellytys. *Kestävän kehityksen ongelma käsitteenä puhevallan näkökulmasta on myös siinä, että käsitteellä pyritään ikään kuin ratkaisemaan jo ennalta eri intressien suhde käsitteen sisällä. Ympäristöasioissa eri tahojen päätöksentekoon tuoma tieto kuitenkin vaikuttaa yksittäistapauksessa lopputulokseen eli esimerkiksi siihen, painotetaanko taloudellisia vai ekologisia seikkoja enemmän.*

1.2 *Luonnon etu*

Jotta luonnon puhevaltaa olisi mielekästä tutkia, on pohdittava mihin tällaisella puhevallalla pyritään. Keskeiseksi käsitteeksi muodostuu tällöin luonnon etu, joka tässä tarkoittaa ihmisen välittömistä eduista riippumatonta etua⁷⁹. Edun käsitteellä puolestaan on useita merkityssisältöjä, joista yleisin merkitys lienee intressi. Muita ovat esim. haitan vastakohta, oikeus johonkin, hyöty, oma paras sekä valvottava oikeus. Vihervuori muistuttaa, että etu-sanalla on oikeudellisissakin käyttöyhteyksissä useita merkityssisältöjä.⁸⁰

⁷⁸ Kumpulan analyysissä (2004: 63–64) todetaan Bruntlandin komission loppuraportin asiantuntijaryhmän huomioivan kestävän kehityksen käsitteeseen liittyvän instrumentaalisuuden. Loppuraportissa ei kuitenkaan ehdoteta mitään toimia tämän ihmiskeskeisen näkemyksen murtamiseksi. Ks. myös lajien välisen oikeudenmukaisuuden mahdollisuudesta Kumpula 2004: 131–133. Ks. myös Lowe 1999: 25–30.

⁷⁹ Juridinen huomioonottaminen on mielestäni tarkoituksenmukaisinta kytkeä intresseihin, siinä merkityksessä, että jokin on edustettavalle hyvää ja edullista. Tähän ovat myös monet filosofit päätyneet. Esimerkiksi Joel Feinberg tiivistää intressien merkityksen siten, että jotta oikeudenhaltijaa voi edustaa, sillä täytyy olla intressejä, joita edustetaan. Edunsaajaa ei hänen mukaansa voida hyödyttää tai vahingoittaa, jos sillä ei ole intressejä. Feinberg 1997: 163. Taylor (1999: 227–229) huomauttaa, että se että jollain eliöllä voidaan katsoa olevan oma hyvä, ei välttämättä tarkoita, että niillä olisi intressejä. Esimerkiksi puulla voidaan katsoa olevan oma hyvä – elinolosuhteet vaikuttavat sen elinmahdollisuuksiin – mutta se ei ole tietoinen vaikutuksista omaan hyvänsä. Taylor käyttää tässä intressiä siinä merkityksessä, että intressejen haltijan tulee olla tietoinen toimija.

⁸⁰ Vihervuori 1981: 28–29. *Edun* ja *intressin* käsitteet nähdään usein synonyymeinä. Kun on kyse lauseyhteydestä, jossa kumpi tahansa näistä käsitteistä sopii tilanteeseen, filosofisessa kirjallisuudessa käytetään samassa merkityksessä ehkä useammin käsitettä intressi, kun taas oikeudellisessa ajattelussa edun käsitteellä on hiukan vakiintuneempi asema. Tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella on kuitenkin mahdollista löytää myös näiden käsitteiden suhteesta eroja. Oikeudellisessa ajattelussa intressi voi esimerkiksi olla jotain sellaista, mikä ei kiinnity suoraan toimijan omaan, henkilökohtaiseen etuun tai kyseessä saattaa olla seikka, jota oikeusjärjestelmä ei välttämättä suojaa. Tämä tulee ilmi nimenomaan oikeuskirjallisuudesta. Lainsäädännössä esiintyy yleensä edun käsite ja ympäristölainsäädännössäkin vain luonnonsuojelulaissa puhutaan intressistä LSL 27 §:n yhteydessä. Pykälän mukaan muun muassa sen hakemuksesta, jolla on asiassa intressi, voidaan yksityisen luonnonsuojelualueen rauhoitus lakkauttaa. Intressiä voidaan käyttää myös siinä merkityksessä, että useasta intressistä muodostuu etu. Etu voi siis olla useiden intressien muodostama kokonaisuus (lapsen etu, luonnon etu). Filosofisesta kirjallisuudesta on löydettävissä

Muihin kieliin vertaamalla huomataan, että intressi ja etu sanoilla on meillä sekä päällekkäisiä merkityksiä että toisistaan erillisiä sisältöjä. Englanninkielinen termi *interest* saattaa nimittäin kääntyä suomeksi eduksi, hyödyksi tai mielenkiinnoksi. Intressi-sanana käyttöyhteys ei meillä kata kuitenkaan hyödyn käsitettä, eikä etu toisaalta ole synonyymi mielenkiinnon kohteelle. Ruotsin kielessä puolestaan on oma sanansa ensinnäkin edulle, jolla tarkoitetaan haitan vastakohtana myönteistä ja hyvää ominaisuutta tai seikkaa tai hyötyä (*fördel*). Etu, jolla tarkoitetaan etuoikeutta tehdä jotain, vastaa sanaa *förmån*, kun taas intresse kääntyy intressiksi ja eduksi sekä mielenkiinnoksi.⁸¹

Luonnon etua pohdittaessa voidaan huomata ainakin, että oikeusjärjestys turvaa ensisijaisesti luonnon olemassaoloa, ei varsinaisesti sen hyvinvointia. Eläinten osalta funktio on erilainen, koska ne voivat tuntea kipua ja kärsiä. Esimerkiksi Metsästyslain 33 §:ssä säädetään laajasti kielletyistä pyyntivälineistä ja pyyntimenetelmistä, kuten vaikkapa raudoista, jotka eivät tapa heti. Lisäksi eläinsuojelulain 2a §:n kohta tarpeettoman kivun ja tuskan aiheuttamiskiellosta, on voimassa myös luonnonvaraisten eläinten osalta.

Toisaalta villi- ja kotieläinten oikeudellinen suoja ei ole samantasoinen. Väyrynen toteaa, että koti- ja lemmikkieläimet ovat tavallaan osa ihmisyyttä, koska ne jakavat samat materiaaliset olemassaolon edellytykset kuin ihminen, eivätkä ole osallisena konkreettisesti taistelussa ekosysteemin luonnonvaroista. Ihminen voi siten kontrolloida lähipiirissään olevia eläimiä, toisin kuin ekosysteemejä. Villieläinten osalta yksilöiden *hyvinvointia* muuten kuin ihmisen niille aiheuttaman kivun osalta ei voida taata, koska emme voi kumota luonnon toiminnan realiteetteja.⁸²

On huomioitava kuitenkin, että edes asiantuntijat eivät kykene määrittämään luonnon etua täydellisesti, sillä esimerkiksi ekosysteemien ja niiden osien toiminnasta ei ole täydellistä tietoa⁸³. Oikeustiedekin on tämän lähtökohdan tunnustanut varovaisuusperiaatteen muodossa. Koska emme voi tietää kaikkien luonnon osien merkitystä suuremmassa ekosysteemissä, on varovaisuusperiaatteen mukaisesti

sen sijaan ajatus, että etu on jotain mikä on tietylle taholle edullista muiden määrittämänä tai sille luontaisesti kuuluvana, mutta intressi taas kytkeytyy tietoisuuteen, jolloin taho itse voi määrittää intressikseen (etupiiriinsä) erinäisiä seikkoja.

⁸¹ Ks. Vihervuori 1981:28–29 ja Nordh 1999: 370–371. Koska intressin ja edun käsitteiden käytölle ei ole vakiintunut selkeää linjaa, käytän tässä tutkimuksessa molempia käsitteitä, riippuen siitä kumpi lauseyhteydestä johtuen tuntuu luontevammalta. Esim. Vihervuori toteaa, ettei täsmällinen raja näiden välillä yleensä ole mahdollinen. Vihervuori 1981: 29. Tämän tutkimuksen monitieteisen luonteen vuoksi tuo erottelu olisi vielä hankalampaa.

⁸² Väyrynen 2006: 200–201. Ks. eläinten juridisiin oikeuksiin liittyvästä keskustelusta Regan 1999: 263 ja Ferry 1993: 114.

⁸³ Ks. esim. Maapallon biodiversiteetti 1995: 168 ja asiantuntijuudesta ympäristöasioissa sosiologian näkökulmasta Saaristo 2000: 58–62. Tarukannel huomauttaa osuvasti, että päätöksenteossa ”joudutaan pohtimaan sitä, minkä tahon (tai luonnon herkän koneiston) piikkiin asetetaan epävarmuustekijöistä johtuva riski.” Tarukannel 2002: 73.

ihmisen pidättäydyttävä toimista, joiden osalta on mahdollista, että ne aiheuttavat peruuttamattomia muutoksia luonnossa⁸⁴. Muun muassa Rion sopimuksessa korostetaan tämän varovaisuusperiaatteen merkitystä⁸⁵. Ympäristövaikutusten epävarmuus onkin mahdollista nähdä luonnon kannalta päätöksentekoon edullisesti-kin vaikuttavana seikkana. Esimerkiksi Ranta toteaa, että varautumisperiaate ohjaa päätöksentekijää suosimaan ympäristöarvoja epävarmuustilanteissa⁸⁶.

Epävarmuus kytkeytyy myös jälkikäteiseen vaikuttamiseen. Ympäristöoikeudessa on otettava huomioon, ettei ympäristöhaitan ole täytynyt vielä toteutua, jotta myös oikeussuojakeinot olisivat käytettävissä. Erityisesti ennalta varautumisen periaate korostaa tätä näkökulmaa ja heijastuu näin puhevallan laajuuden arviointiin. Toisin sanoen välittömän vaaran puuttumisesta ei voida johtaa puhevallan epäämistä.⁸⁷ Myös asianosaiskäsitteen soveltamisalaa on laajennettu muun muassa LSL:ssa ja ympäristönsuojelulaissa (86/2000, myöhemmin YSL) ”saattaa koskea” määritelmällä.⁸⁸

Onko sitten luonnolla etu tai intressejä, jotka voidaan erottaa ihmisen intresseistä? Pirjatanniemi toteaa ympäristörikos oikeuden kohdetta pohtiessaan, että ”sen lisäksi, että suojan kohde, ympäristö, ei ole henkilöön tai omistukseen kiinnittynyt,

⁸⁴ Tähän liittyy keskeisesti *riskin* käsite. Riski käsitteenä tarkoittaa sitä, minkä ihmiset *kokevat vaarallisena*, ei siis välttämättä sitä, mikä on todella vaarallista. Ks. esim. Giddens 1990:30–36. Erityisesti ympäristöoikeudessa riskin arvioinnilla ja sen todellisuudella on voimakas merkitys, koska kaikki luontoa koskeva tietomme on vaillinaista ja jatkuvasti muuttuvaa. Mm. varautumis- ja varovaisuusperiaatteet korostavat ympäristöoikeuden riskiluonnetta. Ympäristölainsäädännön mukaan kiellettyä on myös toiminta, jolla *saattaa* olla vahingollisia vaikutuksia. Haitallisista vaikutuksista ei tarvita täyttä näyttöä, jotta jokin toiminta voitaisiin kieltää. Ks. Kumpulainen 2004: 246–250. Haila toteaa, ettemme voi lukea ympäröivästä luonnosta, mitkä ongelmat ovat kaikkein vakavimpia; uhat ovat kumulatiivisia ja vakavimmat seuraukset saattavat ilmetä vasta kun on liian myöhäistä. Haila 2001:10–11. Hän kääntääkin ongelman asettelun toisinpäin, ja kehottaa pohtimaan, mitä mittapuita luontoa asettaa yhteiskunnalliselle menolle, ja kuinka siitä johdetut vaatimukset nivelletään yhteiskunnalliseen toimintaan. Haila 1989: 10. Arvot liittyvät riskin käsitteeseen siten, että se mitä pidämme vaikkapa vahingollisena muutoksena, muodostuu luontosuhteemme taustalla olevien arvojen perusteella. Riskin vastapuolena on turvallisuus, jolla perinteisesti on voimakas arvo - se on edistettävä, hyvä asiantila. Ks. Kallio 2002: 86. Ks. myös Tuori 2003: 90–92, 95.

⁸⁵ Ks. esim. Kuusiniemi 1998: 11.

⁸⁶ Ranta 2001: 41.

⁸⁷ Ks. Kumpulainen 2004: 175 ja 244–252 ja EIT:n tuomiot *Zander vs. Ruotsi* (1993); *Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi* (1997) ja *Ortenberg v. Itävalta* (1994). EU:n ympäristösäätelyssä ennalta varautumisen periaatteen sisältöä ei määritellä (EY 174 (2) artikla). Esimerkiksi Rion sopimuksen johdannossa sen sijaan todetaan, että varmistettujen tieteellisten todisteiden puuttumista ei tulisi käyttää syynä monimuotoisuutta vähentävän merkittävän uhan tai häviön torjumiseen tai sen vaikutusten vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden lykkäämiseen. Ks. Ranta 2001: 24–25.

⁸⁸ Suomen lisäksi Itävallassa, Tanskassa, Ranskassa, Saksassa (tietyin rajoituksin), Irlannissa Luxemburgissa, Portugalissa ja Ruotsissa oikeustoimiin on mahdollisuus jo kun ”pelkkä” riski ympäristöhaitasta on olemassa. Ebbesson 2001: 25.

vaan kollektiivinen, se voidaan nähdä ihmisen välittömistä intresseistä erillisenä, jolloin meidän on keskusteltava ympäristön ja luonnon itseisarvoista⁸⁹. ”Tärkeintä lienee huomata, että päätökset, jotka perustuvat *vain ihmisen etuun*, eivät ole koko luonnolle välttämättä edullisia, vaikka luonnolle edulliset päätökset puolestaan hyödyttävät viime kädessä myös ihmiskunnan etua. Oikeudellinen ratkaisutoiminta tapahtuu taas yksittäistapausten kautta, jolloin erilaisia etuja punnitaan vastakkain tapauskohtaisesti.

Eckersley huomauttaa, että vaikka voimmekin lähestyä luontoa vain ihmisten luomien käsitteiden kautta ja saavuttaa luonnosta tietoa joka on muuttuvaa ja epätäydellistä, tämä ei voi johtaa puhevallan rajaamiseen, vaan päinvastoin *menette-lyihin, jotka mahdollistavat luonnon moninaisuuden esille tulemisen*.⁹⁰ Kumpulan mukaan kansalaisosallistumisen laajentamisen yksi keskeisimmistä perusteluista liittyykin luonnon arvojen esiintuomiseen, koska ne muuten ovat aliedustettuina päätöksenteossa⁹¹.

Vihervuori toteaa, että oikeusjärjestyksemme suojaa sekä yhteiskunnallisesti merkittäviä konkreettisia toimintoja tai niiden edellytyksiä että arvoja, päämääriä ja tavoitteita. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sekä keinoja että itse päämääriä saatetaan suojata ja näiden määrittely taas saattaa vaihdella siten, että toisesta näkökulmasta keino onkin päämäärä tai toisinpäin. Vihervuori huomauttaakin, että ”[o]n kuitenkin ilmeistä, että yleisellä edulla tarkoitetaan milloin lähempänä abstraktisia arvoja, milloin taas lähempänä konkreettisia keinoja olevia intressejä.”⁹²

Koko luonnon etu voidaan nähdä tasona, jossa lajit, ekosysteemit ja yksilöt kykenevät toimimaan niille ominaisella tavalla. Toiset päätökset vaikuttavat tuohon tasoon voimakkaammin kuin toiset. Vaikkei ympäristöoikeuden alalta voida tyhjentävästi erotella päätöksiä, jotka ovat luonnon edun vastaisia tai samantekeviä, on kuitenkin mahdollista erottaa tilanteita, jotka ovat vähemmän relevantteja luonnon edun kannalta. Tämän tutkimuksen ulkopuolelle jäävät siksi rakennus-suojelu ja osittain maisemansuojelu ja kiinteistönmuodostus. Myös kulttuuriympäristönsuojelu ja geenitekniikka ovat alueita, jotka eivät suoranaisesti kiinnity tutkimusintressiini.

Ympäristöoikeudessa luonnon etu esiintyy aineellisessa sääntelyssä sekä käsitteissä joiden voidaan nähdä viittaavan nimenomaisesti luonnon etuun (luonnonar-

⁸⁹ Pirjatanniemi 2005: 23. Myös Määttä toteaa omistuksesta, ettei se ole keskeinen tekijä ympäristösääntelyssä, sillä luonnon osien käyttöä säännellään monien normien kautta, ilman että kaikkien ilmiöiden tulisi olla jonkinlaisen omistuksen kohteena. Määttä 1999: 399.

⁹⁰ Eckersley 2002: 64-65.

⁹¹ Kumpula 2004: 373.

⁹² Vihervuori 1981: 35–36.

vot, suotuisa suojelutaso, luonnon monimuotoisuus) että osana yleistä ympäristöetua, jonka muita elementtejä ovat muun muassa ympäristön terveellisyys, viihtyisyys ja kulttuuriympäristön suojelu.⁹³ Yleisen ympäristöedun puolesta puhevaltaa käyttämällä voidaan edustaa sekä ihmiskeskeisiä että luontokeskeisiä tavoitteita⁹⁴.

Tapauksessa KHO 2005: 79, alueellisella ympäristökeskuksella oli valitusoikeus hallintolainkäyttölain 6.2 §:n mukaisesti valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. Kyse oli aitarakennelman luvanvaraisuudesta, kun aitarakennelma sijoittui arvokkaaseen kulttuurimaisemaan. HLL 6.2 §:n perustuvan valitusoikeuden tuottivat siten tässä alueelliselle ympäristökeskukselle erityisesti määrätyt ihmiskeskeiset ympäristöhallintoon liittyvät tehtävät. Päätöksen ekologinen merkitys ei ollut tässä kovin merkittävä.

Tapauksesta KHO 2001:47, jota edellä on käsitelty tarkemmin, puolestaan tulee hyvin esille yleisen ympäristöedun ristiriitaisuus käsitteenä. Vastakkain olivat erilaiset edut, jotka kaikki voidaan luokitella yleisen ympäristöedun piiriin. Kyseessä olivat hiekkarannan luonnontilaisuuden näkökulmasta luonnonsuojelliset edut, sekä tätä vastassa kulttuurimaiseman tarve, koska muun muassa huvilakulttuuri oli tällä Hangon Bellevuen alueella pitkät perinteet omaavaa ja leimallista maisemalle. Hiekkarantaan kohdistuvia toimenpiteitä tarvittiin myös virkistyskäytön näkökulmasta, koska jos ihminen ei puuttuisi hiekkarannan koostumukseen koneellisesti, se peittyisi kasvillisuuteen ja lopulta puut valtaisivat alueen, jolloin sillä ei enää olisi virkistyskäytöllistä arvoa uimarantana.

1.3 *Luonnon etu yleisenä etuna*

Yleisen edun käsite esiintyy ympäristöoikeudessa usein. Sillä viitataan perinteisesti etuun, joka muodostuu useamman kuin yhden ihmisen edusta, ja joka on yhteiskunnallisesti määritelty tärkeäksi. Yleisiä etuja ei kuitenkaan voida luetella tyhjentävästi, sillä ne muuttuvat yhteiskunnallisen kehityksen myötä⁹⁵. Siikavirta puolestaan toteaa yleisen edun olevan *kaikkien etu*⁹⁶. Toisaalta yleinen etu yksittäistapauksissa voi vaihdella ja olla esimerkiksi ympäristön säilymisen lisäksi päinvastainenkin etu, kuten taloudellinen tai työllisyyteen liittyvä hyöty. Siikavir-

⁹³ Ks. Mäkinen 2004: 76–77; Vihervuori 1981: 21 ja Kokko 2003: 192 sekä Ekroos 1995: 19. Ks. terveydestä ekosysteemin osana: Haila & Levins 1992: 157–199. Ks. myös terveyden ja viihtyisyyden suhteesta virallislähteistä mm. HE 309/1993 vp. s. 66 sekä YmVL 2/1994 vp. s.2.

⁹⁴ Esim. YSL 20.2 §:ssa todetaan, että *ympäristönsuojelun yleisen edun puhevaltaa* käyttää osaltaan tämän lain mukaisessa päätöksenteossa ELY. Näin todetaan myös YSL 21.1 §:n mukaisesti kunnan ympäristönsuojeluviranomaisesta.

⁹⁵ Lindblom 2001a: 84.

⁹⁶ Siikavirta 2007: 31. Ks. myös Nordh 1999: 378–381.

ran mukaan yleinen etu voidaan siten oikeudellisesti nähdä ”viranomaisten harkintavaltaa tai ehkä jopa toimintavaltaa laajentavaksi välineeksi.”⁹⁷

Siikavirta myös esittää yleisen edun tarkastelumahdollisuutta yhteisen edun näkökulmasta, joka täsmentyy neuvottelu- ja sopimustilanteessa. Valtio yhteiskuntasopimuksen luomana suhteena tai sopimusyhteiskuntana johtaisi yleisen edun näkemiseen kansalaisten yhteisenä etuna. Yleinen etu vaatii tällöin julkista valtaa kasvattamaan jaettavana olevaa hyvinvointia, jotta kaikkien saamat osuudet kasvaisivat. Ympäristöllisistä lähtökohdista kyse on tällöin, ei vain varallisuuden kasvattamisesta, vaan ympäristöstä ja luonnosta jonka sietokyky riittää turvaamaan myös tulevien sukupolvien ja muiden lajien tarpeet. Siikavirta viittaa tässä kuitenkin poliittiseen prosessiin, joka toimisi ideaalisti täydellisen tiedon vallitessa, ilman transaktiokustannuksia ja suoraan äänestäjien välillä. Poliittisen prosessin lisäksi nykyisin kun puhutaan arvokeskustelun siirtymisestä oikeudelliseen prosessiin, neuvottelutilanne voidaan mielestäni nähdä myös oikeudellisessa prosessissa. Tämä on oleellista myös siitä näkökulmasta, että edustuksellisessa päätöksenteossa äänestäjien mieltymykset eivät aina tule välttämättä esiin. Suora osallistuminen korvaa tätä puutetta, mutta vain silloin, jos osallistumismahdollisuuksia ei tarpeettomasti rajoiteta.⁹⁸

Feinberg toteaa puolestaan, että yleinen etu ei ole välttämättä kaikkien yksilöiden intressi, mutta se *voi* toisaalta olla kenen tahansa intressi⁹⁹. Oikeudellisena käsitteenä yleinen etu ei ole kuitenkaan yksityisten etujen summa, kuten filosofian piirissä on mahdollista ajatella, sillä Vihervuori huomauttaa, että jo yhdenkin yksityisen edun loukkaus saattaa loukata yleistä etua ja toisaalta useat, mutta vähäiset yksityisen edun loukkaukset eivät ole suoraan luettavissa yleisen edun loukkaukseksi.¹⁰⁰ Myös Nordh toteaa, ettei yksittäisten henkilöiden muodostaman ryhmän tarvitse olla välttämättä suuri, jotta voidaan puhua yleisestä edusta¹⁰¹. Kokko pitääkin biodiversiteettioikeuden määrittelyssään julkista intressiä (yleistä etua) jonkinlaisena yläkäsitteenä, johon sisältyy sekä ihmiskunnan yhteinen etu että luonnon itsenäinen yleinen ympäristöetu.¹⁰²

⁹⁷ Siikavirta 2007: 35. Yleistä etua ei yleensä määritellä lainsäädännössä tarkemmin, saati anneta selvää vastausta, mikä tämän edun painoarvo oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa tulisi olla. Ks. Nordh 1999: 375.

⁹⁸ Ks. Siikavirta 2007: 35. Ks. suoran demokratian kehityksestä kunnallisoikeudessa: Mäkinen 2010: 12–13. Kuntatasolla voidaan nähdä, että valtion vähentynyt (yleisen edun) valvonta tulee paikatuksi yhä enemmän kunnan asukkaiden osallistumisoikeuksilla.

⁹⁹ Feinberg 1984: 223. Ks. Nordh 1999: 372.

¹⁰⁰ Vihervuori 1981: 37–39. Ks. myös Kokko 2003: 191; Laakso 2002: 270 sekä lukuisista yleisen edun sisällöistä Christophersen 1997: 103.

¹⁰¹ Nordh 1999: 385. Näin myös Lindblom 2001a: 87.

¹⁰² Kokko 2003:191.

Myös järjestöjen määrittelyn näkökulmasta näkemykset yleisestä edusta ovat mielenkiintoisia. Ebbesson nostaa esille esimerkiksi liiketaloudellisia intressejä ajavien järjestöjen eron ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöihin. Ensin mainituissa järjestöjen intressi on jäsenten etujen summa ja järjestö voi nostaa kanteen yhdenkin jäsenen puolesta, johon päätös vaikuttaa. Ympäristön- tai luonnonsuojelujärjestön osalta intressi on jotain enemmän kuin vain jäsentensä intressien summa. Ympäristönsuojelu kytkeytyy sekä yksittäisiin ihmisiin, että yleiseen intressiin.¹⁰³

Myös Aer huomauttaa, että vaikka yleinen etu samaistettaisiin julkisen vallan etuun, on samalla kysymys myös aina jonkun tahon edusta. Tämä etu asetetaan tällöin etuoikeutettuun asemaan muihin etuihin nähden.¹⁰⁴ Yleinen etu voi siten olla yksityisen edun kanssa sekä yhtenevä että vastakkainen. Yksityisellä on myös mahdollisuus käyttää esimerkiksi valitusperusteena myös yleiseen etuun liittyviä seikkoja, vaikka hän on saanut puhevallan yksityisen edun perusteella¹⁰⁵. Myös Kuusiniemi toteaa, että kansainvälinen ja kansallinen kehitys näyttää välttävän tiukkoja puhevallan rajoituksia puhtaasti yleisen edun kategoriaan kuuluvien valitusperusteiden osalta, jos valitusoikeus on jollain perusteella olemassa¹⁰⁶.

Mielenkiintoinen on esimerkiksi ratkaisu KKO 1996:23 (ään.), jossa yksityistielain mukaisessa tietoitumuksessa oli A:n ja B:n omistamille tiloille perustettu tie-oikeus rakennettavaan metsätiehen. Tie kulki valkoselkätikan pesimäalueella ja rantojen suojeleluohjelmaan merkityillä alueilla ja A ja B vastustivat metsätien rakentamista näiden alueiden turmeltumisen vuoksi. A:n ja B:n tiloista ei ollut kuitenkaan luovutettu alueita tietarkoitukseen. Puhevallan *yleisen edun puolesta* tuotti tieosakkuus. Ilman tätä asemaa A:lla ja B:llä tuskin olisi kuitenkaan ollut mahdollisuutta käyttää puhevaltaa.

Yksityisten henkilöiden valitusoikeus onkin edellistä tapausta selvemmin yleensä kytketty kunnallisvalituksia lukuun ottamatta yksityisen omaan etuun, jolloin niiden luontoa edustava rooli on sattumanvarainen. Sattumanvaraisuus ilmenee tosin

¹⁰³ Ebbesson 2001: 82.

¹⁰⁴ Aer 2000: 95. Ks. Siikavirta 2007: 36, joka toteaa, että valtio voidaan nähdä joko kansalaisten yhteisenä instituutiona, joka toteuttaa kansalaisten yhteistä etua tai instrumenttina omien etujensa ajamiseen. Mahdollisuudet ja halu yksilöiden välillä jälkimmäisessä tilanteessa kuitenkin vaihtelee, jolloin pahimmillaan valtio olisi tällöin vahvojen intressiryhmien etujen ajamista varten.

¹⁰⁵ Suvantola 2003a: 85. Näin myös Vihervuori 1981: 180–181, jossa hän toteaa, että ”yksityinen asianosainen ei ole oikeutettu esittämään *yksinomaan* kolmansien tai yleisten etujen turvaamista koskevia vaatimuksia, joilta puuttuu relevantti intressikytkentä hänen omaan asemaansa nähden.” Yleisen edun loukkaamiseen tosin vedotaan yleensä oman edun ohella, eikä Vihervuoren mukaan ole perusteltua, eikä käytännössä mahdollistakaan tätä estää. Ks. myös Vihervuori 2000a: 359.

¹⁰⁶ Kuusiniemi 1996: 8. Myös esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa (omistajilla, ei kolmansilla osapuolilla) on mahdollisuus käyttää puhevaltaa yleistenkin etujen puolesta, vaikka puhevalta on saatu yksityisen edun perusteella. Darpo ym. 2009: 646; Ebbesson 2001: 26 ja Ebbesson 2001c: 453.

luonnon kannalta myös kunnallisvalituksissa, joissa yksityinen henkilö saa puhevallan myös pelkän kunnan jäsenyyden perusteella. Näin siksi, että ympäristöongelmat voivat olla laajemman ihmisryhmän intresseissä kuin vain tietyn kunnan asukkaiden, eikä toisaalta kunnan asukaskaan todennäköisesti valita ympäristöasioissa ennen kuin niillä on kytkeä hänen henkilökohtaiseen omaan etuunsa. Toisaalta kuinka *valitusperusteita* kontrolloitaisiin hallintovalituksessakaan, jos yksityinen saisi puhevallan luonnon puolesta myös pelkästään yleisen edun perusteella? Tässä suhteessa on nimittäin vaikea erottaa luonnon ja ihmisen etua, ja näyttää toteen, että valittajalla on tarkoituksena nimenomaan luonnon edustaminen. Sattumanvaraisuus ei luonnon edustamisen näkökulmasta siten poistu, vaikka yksittäisten ihmisten puhevaltaoikeuden perusteita laajennettaisiin yleisen edun suuntaan. Todennäköisesti puhevaltaa käytettäisiin edelleen lähinnä tilanteissa, jotka vaikuttavat henkilön omaan etuun. Tuo henkilön oma etu vain näyttäytyisi laajempaan, kuin mitä oikeuskäytännössä tällä hetkellä nähdään, mutta tuskin niin laajana, että yksilö kokisi omana etunaan luonnon tai edes koko ihmiskunnan edun.¹⁰⁷

Yleiseltä edulta ei Vihervuoren mukaan edellytettäne valtakunnallisuutta, jolloin se voi siis olla myös alueellinen ja laajemmille eduille vastakkainenkin. Yleinen etu ei tässä valossa näyttäydykään enemmistön etuna (toisaalta voidaan myös erottaa yleinen etu lainsäädäntövaiheessa, ja lainsoveltamisvaiheessa).¹⁰⁸ On kuitenkin huomioitava, että luonnon kokonaisuus sisältää oikeusjärjestelmän kannalta kaksi ulottuvuutta: maantieteellisen valtioiden rajat ylittävän ulottuvuuden sekä biologisesti luonnon toiminnan kokonaisuutena. Kokonaisnäkökulmalla voidaan myös tarkoittaa oikeudellisesti globaalia kansainvälisen oikeuden piiriä tai kansallisten oikeusjärjestelmien sisällä valtakunnallista luonnon kokonaisuutta. Hallinnollisen rakenteen ja oikeuden yksittäistapauksiin keskittyvän luonteen vuoksi luontoa edustetaan useimmiten alueellisesti ja paikallisesti valtion sisällä. Myös näiden edustajien tavoite voi olla biologisesti holistinen.¹⁰⁹ Luonto erityisesti valtion rajat ylittävänä kokonaisuutena haastaakin perinteisen sääntelyn ja puhevaltaajattelun. Bosselmann esimerkiksi huomauttaa, että ympäristö ei kuulu sen enempää valtioille kuin ihmiskunnallekaan, vaan sille itselleen itseisarvon perusteella.

¹⁰⁷ Yksittäisten ihmisten ympäristötietoisuus ja halu vaikuttaa luonnon puolesta päätöksentekoprosesseissa ei koskaan tule olemaan mielestäni sillä tasolla, että ainoastaan näiden varaan voitaisiin jättää luonnon edustaminen. Ks. ympäristötietoisuudesta Rannikko 1995: 76–79, Uusitalo 1988: 219–238, ja Järvelä 2002: 43. Ks. myös Lybäck 2002: 220, joka puolestaan huomauttaa, että tietämys ympäristöongelmista tai myönteinen suhtautuminen ympäristönsuojeluun eivät ole ympäristövastuullisen toiminnan tae.

¹⁰⁸ Ks. Vihervuori 1981: 37 (alaviite 52) ja 40, 77–81 sekä Nordh 1999: 380–381.

¹⁰⁹ Ks. yleisestä edusta globaalina ja valtiollisena intressinä Bosselman 2004: 294–296. Ks. myös Kyllönen 2006: 600.

Valtiot eivät siten voi tätä näkökulmaa kiistää suvereniteettinsa perusteella tai omistusoikeuksiin vedoten.¹¹⁰

Yleisen edun käsitteellä voidaan nähdä myös yhteyksiä yhden oikean ratkaisun näkemykseen. Perinteisestihän on nähty, että oikeudellisiin tilanteisiin on olemassa yksi oikea ratkaisu, jota tavoitellaan.¹¹¹ Tämä heijastuu puhevaltaan siten, että yleistä etua riittää edustamaan yksi taho. Ympäristöoikeudessa yleisestä edusta ei kuitenkaan ole tyhjentävää käsitystä¹¹². Ympäristöjärjestö ja viranomaiset voivat nähdä yleisen ympäristöedun käsitteen sisällön myös eri tavoin. Jos tuomioistuimelle kuitenkin välittyy vain yksi näkemys yleisestä ympäristöedusta, koska esimerkiksi ympäristöjärjestön puhevalta ei ulotu tilanteeseen, voi tuomioistuin seurata tuota näkemystä, jollei se selvitä asiaa virallisperiaatteen nojalla tätä laajemmin.

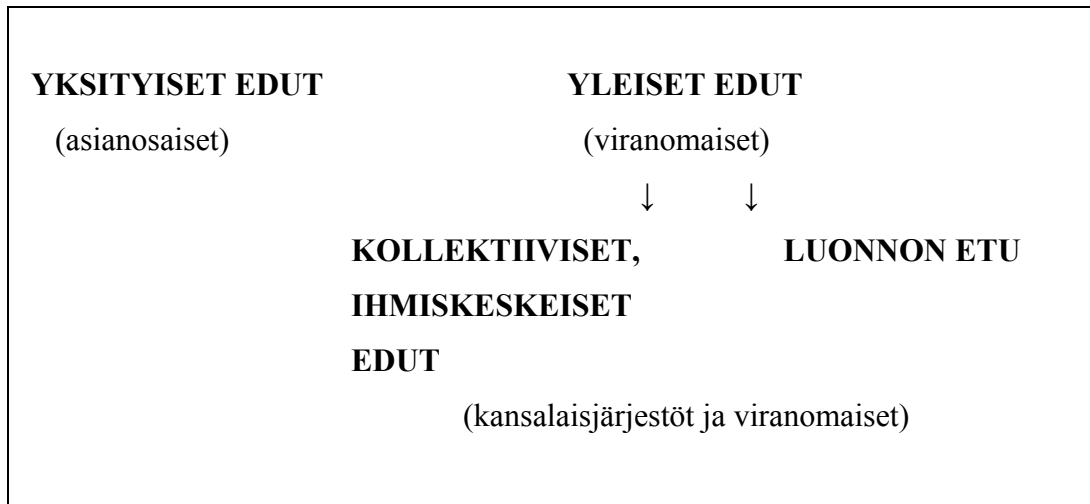
Klassinen liberaalinen oikeudellinen ajattelu jakoi edustamisen asianosaisen yksityisten omien oikeusasemien ja sitä kautta etujen puolustamiseen ja yleisten etujen ajamiseen, josta huolehti julkinen valta¹¹³. Edellä esitetyn perusteella tämä lähtökohta ei ole relevantti ympäristöoikeudessa, jossa myös muilla kuin julkisella vallalla voi olla intressi yleisten etujen esille tuontiin ja toisaalta julkisen vallan sisällä voi olla erisuuntaisia intressejä, kuten taloudellisia tai ympäristöllisiä. Seuraavassa kuviossa havainnollistetaan sitä, että yleiset edut jakaantuvat ympäristöoikeudessa ihmiskeskeisiin ja luonnon etuun. Suluissa on määritelty edun puolesta puhevaltaa käyttävä taho.

¹¹⁰ Bosselmann 2004: 312.

¹¹¹ Ks. esim. Merikoski 1968a: 48 ja Merikoski 1968b: 60. Tarukanteleen sijoituslupia koskevassa väitöskirjassaan esittämä näkemys yhden ainoan ratkaisun ongelmallisuudesta kysymyksissä, joissa arvostustekijöiden merkitys on suuri oikeuslähteiden valinnasta ja niiden toisiinsa suhteuttamisesta näiden lähteiden materiaalsen sisällön antamiseen asti, on edelleen relevantti yleisemminkin ympäristökysymyksissä. Ks. Tarukannel 1990: 154.

¹¹² Coenen toteaa, että julkisen yleisen intressin olemassaolon oletaminen on vähintäänkin epärealistista, mutta se saattaa myös jopa syventää jo olemassa olevia konflikteja. Coenen 1998: 132–133. Coenen keskittyy kirjoituksessaan erityisesti kaavoitukseen, mutta toteamus näyttäytyy relevanttina myös muilla ympäristöoikeuden lohkoilla.

¹¹³ Näin esim. Ebbesson 2001: 4 ja Nordh 1999: 394.



Kuvio 1. Ympäristöetujen ja niiden edustajien perinteinen jako ja uusi eriytyminen

Kollektiivisilla, ihmiskeskeisillä eduilla tarkoitetaan yleistä etua, joka on tärkeä ihmisten muodostamalle ryhmälle, mutta ei välttämättä luonnolle (esimerkiksi luonnon virkistyskäyttö). Luonnon etu voi taas olla vaikkapa jonkin lajin elinympäristön säilyttäminen sellaisella alueella, joka ei ole yhdenkään ihmisen elinympäristöä¹¹⁴. Kummankin tyyppisiä yleisiä etuja voivat nykyään edustaa laajasti kansalaisjärjestöt ja viranomaiset. *Yleisen edun jakaantuminen tällä tavalla merkitsee kuitenkin erityisesti sitä, että nämä edut eivät välttämättä samaistu oikeudellisissa ratkaisutilanteissa ja niillä voi, ja täytyy, olla myös eri edustajat.*

1.4 Puhevalta

Yksi tärkeimpiä tämän tutkimuksen käsitteitä on puhevalta. Oikeudellisessa kontekstissakin siihen voidaan sisällyttää erilaisia asioita. Niemivuo ja Keravuori määrittelevät puhevallan kuitenkin lähinnä oikeudeksi edustaa itseään käsittelyn kohteena olevassa asiassa¹¹⁵. Laajasti tarkastellen näen itse puhevallan tarpeen:

- 1) asioiden vireillepanossa,
- 2) itsensä puolustamisessa ja asioiden selvittämisessä (esim. kuuleminen, katselmuksen pyytäminen, mielipiteet) ja

¹¹⁴ Ks. Nordh 1999: 375 ja erityisesti kollektiivisesta intressistä Lindblom 2001a: 92-93.

¹¹⁵ Niemivuo & Keravuori 2003: 164. Ks. Vihervuori 1981: 140.

3) muutoksenhaussa.

Puhevalta on oikeusjärjestelmässämme sillä jolla on asiavaltuus tai oikeudellinen intressi asiassa.¹¹⁶ Tämä on tutkimukseni kannalta keskeinen tarkastelukohde. Läheisesti puhevallan käsitteeseen liittyvät ympäristöasioissa myös osallisuuden ja vuorovaikutuksen käsitteet. Ne eivät kuitenkaan välttämättä johda muutoshakupuhevaltaan, vaan vain mielipiteen esittämismahdollisuuteen ennen päätöksentekoa.¹¹⁷ Kumpulan mukaan osallisuus voidaan nähdä kuulumisena yhteiskuntaan tai yhteisöön kun taas *osallistuminen* ympäristöä koskevassa päätöksenteossa on kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon välistä kanssakäymistä, jossa nämä tahot yhdessä määrittelevät, arvioivat ja valvovat ympäristöön vaikuttavia hankkeita suunnitelmia ja ohjelmia¹¹⁸. Joka tapauksessa ympäristöasioissa kansalaisosallistumisen määrä ja laatu ovat kasvaneet viime vuosina ja edustuksellisesta demokratiasta olla siirrytty enemmän suoran osallistumisen suuntaan.¹¹⁹ (Ympäristöllinen) demokratia ilmenee myös perustuslaista, sillä PeL 2.2 §:n mukaan ”Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen” ja PeL 20.2 §:ssä julkinen valta velvoitetaan turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Niemivuo ja Keravuori näkevät suoran osallistumisen kehityksen taustalla huolen kansalaisten äänestysaktiivisuuden laskusta sekä halun säilyttää kansalaisten luottamuksen poliittista päätöksentekojärjestelmää kohtaan¹²⁰.

Poliittinen ja oikeudellinen osallistuminen sekoittuvatkin ympäristöasioissa. Vaikka tuomioistuimeen valitetaan lähinnä sillä perusteella, että päätös on lainvastainen, sääntelyn ollessa joustavaa ja osallistumisen funktioiden ollessa myös muita kuin oikeusturvaan keskittyviä, voitaneen sanoa, että perinteisesti oikeudellinen osallistuminenkin tuomioistuimissa on politisoitunut.¹²¹ Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön raja on siten kaventunut. Eri maissa painotetaan kuitenkin eri tavalla ympäristöasioissa oikeudellisia ja hallintomenettelyllisiä vaikuttamis-

¹¹⁶ Ks. siviilioikeuden puolelta puhevallan määrittelystä esim. Hupli 2007: 5. Vihervuori pitää ongelmallisena asiavaltuus –käsitteeseen sisältyviä ja mahdollisesti siitä mukana siirtyviä siviili-prosessuaalisia oppeja ja analogioita hallintoprosessin puolella. Hän toteaa mm. että vesilain mukaisessa hakemusasiassa kyse ei ole konkreettisesta oikeusriidasta ja kaksiasiansaissaussuhteesta. Hakijan hakemus ei myöskään yksilöi ”vastapuolia”. Vihervuori 1991: 491–495. Ks. myös Vihervuori 1981: 142–143.

¹¹⁷ Ks. Hallberg 2005: 26.

¹¹⁸ Kumpula 2004b: 125–126.

¹¹⁹ Näitä kehityspiirteitä pitävät keskeisenä myös Ison-Britannian oikeusjärjestelmän osalta esim. Bell & McGillivray (2008: 294). Ks. ympäristölainsäädäntömme muutostrendistä puhevallan osalta myös Vihervuori 2000b: 139.

¹²⁰ Niemivuo & Keravuori 2003: 406.

¹²¹ Ebbesson 2001: 21. Ks. Kulla 2008: 18–19.

keinoja tai järjestelmä voi rakentua myös niin, että molemmat ovat yhtä merkittäviä. Meillä esimerkiksi ympäristöjärjestöjen osallistumismahdollisuudet ovat laajemmat hallintomenettelyssä kuin hallintoprosessissa ja samoin vaikkapa Tanskassa painotetaan ennakollisia, ei-oikeudellisia vaikutusmahdollisuuksia. Sen sijaan esimerkiksi Iso-Britanniassa oikeudelliset keinot ovat Ebbessonin mukaan hallitsevia. Myös sellaisia järjestelmiä esiintyy, joissa turvautuminen tuomioistuimeen edellyttää, että hallinnon sisäiset muutoksenhakukeinot on ensin käytetty. Järjestelmien painotuksiin vaikuttaa muun muassa se, mikä tuomioistuimen rooli tarkasteltavassa järjestelmässä suhteessa hallintoon on yleensäkin, sekä se millaiseksi kansalaisten rooli on muodostunut perustuslaillisesta ja poliittisesta näkökulmasta.¹²²

Puhevallan funktiot

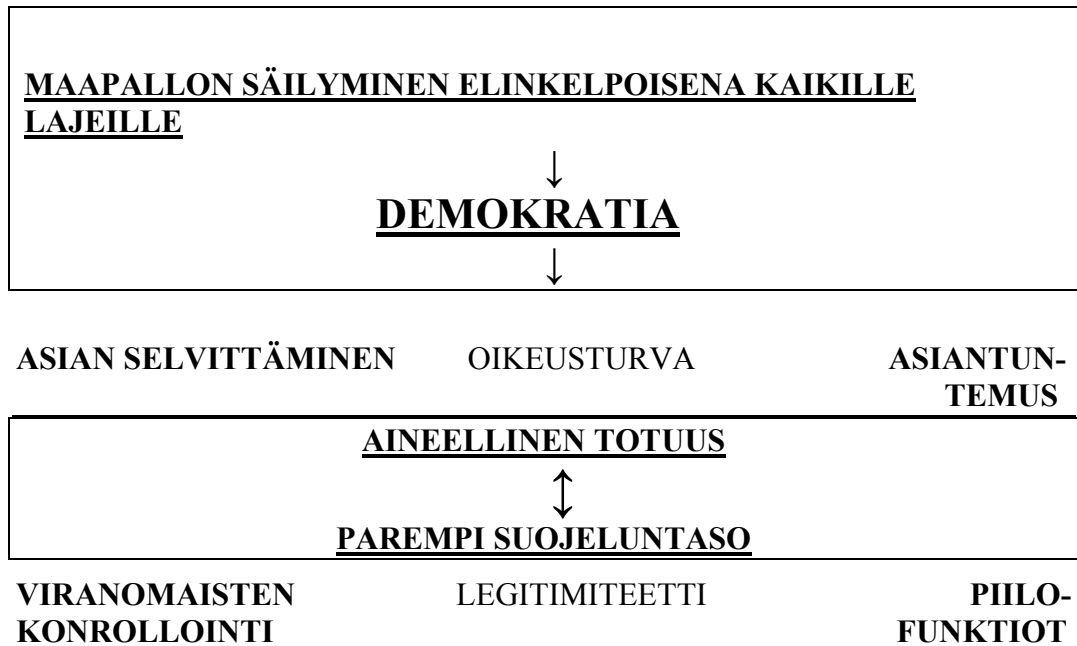
Puhevallalla on ympäristöasioissa erilaisia funktioita ja seuraavassa kuviossa on karkeasti jaoteltu nämä. Funktiot eivät suinkaan esiinny aina yksittäin, vaan esimerkiksi oikeusturvaa edistämällä turvataan myös aineellisen totuuden saavuttamista¹²³. Myös Kumpula toteaa Århusin sopimusta analysoidessaan, että yleisön osallistumismahdollisuuksien vahvistamisella ympäristöpäätösten laatua ja täytäntöönpanoa voidaan pyrkiä parantamaan demokraattisia menettelyjä vahvistamalla tai ratkaisujen aineellista sisältöä parantamalla¹²⁴. Myöhemmin hän määrittelee menettelyllisille oikeuksille ympäristöasioissa neljä tavoitetta: ihmisoikeuksien vahvistamisen, ympäristödemokratian ja päätöksen legitimitetin parantamisen, päätösten sisällön parantamisen sekä yleisön ympäristöä koskevien käsitysten muuttamisen¹²⁵. Itse näen siis puhevallan funktiot seuraavalla tavalla:

¹²² Ks. Ebbesson 2001: 20, 26. Suurin osa ympäristöoikeuden sääntelystä esimerkiksi Alankomaissa edellyttää valitusoikeuden saamiseksi osallistumista hallinnolliseen päätöksentekoon ensin. Myös Belgiassa vaaditaan, että hallinnolliset keinot on käytetty ennen kuin oikeusprosessiin voidaan ryhtyä. Sen sijaan Saksassa (joitain poikkeuksia lukuun ottamatta), Irlannissa, Portugalissa, Ruotsissa ja Espanjassa tällaista yhteyttä ei vaadita. Ks. esim. Moërynck & Nicolas 2001: 146 ja Nordh 1999: 464. Laajemmin Suomen hallintomenettelyn varhaisemmasta oikeudellistumistendenssistä ks. Halila 2000:64.

¹²³ Alén määrittelee oikeusturvan laajasti takeeksi ja keinoksi, jonka perustavina lähtökohtina ovat lakisidonnaisuus sekä oikeussuojan saatavuus ja tehokkaat oikeusturvakeinot. Oikeusturva on hänen mukaansa laadullista (asianmukaisuus), muodollista (menettelyllistä) sekä aineellista (ratkaisun sisältöön liittyvää). Oikeusturva voi vielä olla joko preventiivistä tai repressiivistä tai korrektiivistä. Alén 2007: 50–51.

¹²⁴ Kumpula 2004b: 129.

¹²⁵ Kumpula 2005: 213.



Kuvio 2. Puhevallan funktiot ympäristöasioissa (ihmiskeskeisyydestä irtautuva näkökulma)

Aluksi on syytä huomauttaa, että edellä esitetty kuvio voidaan nähdä oikeusteoreettisena kannanottona. Maapallon säilyminen elinkelpoisena kaikille lajeille on normi, joka on jotain ihmisen luoman oikeusjärjestelmän yläpuolista. Luonnon olosuhteet ohjaavat myös ihmisen toimintaa siten, että oikeudellisella sääntelyllä ei olisi mitään merkitystä, jollei maapallo säily elinkelpoisena. Tämä näkökulma tuo tutkimukseeni siten luonnonoikeudellisen vivahteen¹²⁶. Nimenomaan kaikkien lajien ottaminen lähtökohdaksi taas viittaa siihen, että tässä tutkimuksessa puhevallaa tarkastellaan tietyn – ihmiskeskeisyydestä irtautuvan – näkökulman lävitse. Tämän ”supernormin” alapuolella myös demokratia voidaan nähdä yläkäsitteenä, jonka sisällä puhevallan eri elementit – perinteiset ja modernimmat – esiintyvät¹²⁷.

¹²⁶ Luonnonoikeudella on myös muita tunnuspiirteitä, kuten sen muuttumattomuus, joka on puolestaan vaikea liittää tutkimusongelmani peruslähtökohdaksi pluralismin leimatessa yhteiskunnallisia asetelmia. Siksi puhun vain luonnonoikeudellisesta vivahteesta.

¹²⁷ En tässä paneudu tarkemmin luonnonoikeusteorian ja demokratian törmäyskohtiin, eli siihen, että kansanavalta ei voi eräiden näkemysten mukaan toteutua olosuhteissa, joissa jokin muu järjestys sitoo vaihtoehtoja. En näe tätä tutkimuksessani keskeisenä seikkana, koska luonnon käytön ja -suojelun välillä voidaan tehdä yksittäistapauksissa valintoja, vaikka luonnon säilyminen elinkelpoisena näiden valintojen tasoa sitookin. Kaikki ympäristönkäyttö ei kuitenkaan ole kiellettyä. Demokratia turvaa siten tasapuolisen osallistumisen kaikkien mahdollisten intressien puolesta

Osittain puhevallan funktioiden muutokset selittyvät yleisesti yhteiskunnallisilla muutoksilla, jotka liittyvät hyvinvointivaltiokehitykseen. Esimerkiksi Kulla pitää tämän ajan keskeisinä kehityspiirteinä hallinnossa julkisuutta, kontrolloitavuutta, yksityisyyden suojaa sekä ihmisten suoria vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia.¹²⁸ Ympäristöoikeuden osalta vielä erityisesti aineellisen sääntelyn joustavuus tuo puhevallalle erityisiä rooleja. Joustavien normien oikeutus voidaan jopa perustella sillä, että esimerkiksi MRL:n mukaisessa kaavoituksessa vasta kaavan laadinnassa on mahdollista saada aikaiseksi sellainen diskursiivinen menettely, joka takaa päätösten hyväksynnän¹²⁹. Tällöin suoran osallistumisen tarve johtuu ympäristöasioiden yksittäistapauksellisesta luonteesta. Joustavista normeista myös johtuu, että kun ympäristöasioissa poliittisuus purkaantuu monia muita asioita heikommin lainsäätämisvaiheessa, jää menettelyllisille oikeuksille erityinen tarve myös demokratian näkökulmasta.¹³⁰ Näin siksi, että erilaiset arvot kirjoitetaan ympäristöasioissa usein lainsäädäntöön sellaisenaan joustavien normien muodossa, eikä arvokeskustelu johda lainsäätämisvaiheessa merkittäviin kompromisseihin. Arvojen (ja faktojen) punninnan painopiste siirtyy siten ympäristöasioissa korostetusti lainsoveltamiseen ja laintulkintaan¹³¹.

Toinen yleisempi syy, jonka vuoksi demokratia voidaan nähdä puhevallan funktiona, on EU-oikeuden yleinen demokratiavaje, mikä on johtanut osallistuvan demokratian korostamiseen ja tämä sääntely taas on siirtynyt kansallisiin järjestelmiin.¹³² Jääskin tiivistää EU-oikeuden ja demokratian välisen ongelman EU-sääntelyn supernormiston luonteeseen, jota ei olennaisilta osiltaan voida muuttaa demokraattisin menetelmin¹³³. Euroopan unionissa parlamentin asemaa on tosin

näissä yksittäistilanteissa. Tähän teemaan voi tutustua esim. Jääskin (2008: 103–104) väitöskirjassa.

¹²⁸ Kulla 2008: 23. Ks. myös Ervo 2005: 96.

¹²⁹ Mäkinen 2000: 248–249.

¹³⁰ Kansalaisosallistuminen tulee esille usein myös edustuksellisen demokratian kriisistä puhuttaessa. Edustuksellista demokratiaa ei koeta riittävän joustavaksi ja toisaalta vaihtuvat edustajat eivät sitoudu riittävästi pitkäkestoisten ongelmien ratkaisuun. Ks. Coenen ym. 1998: 4. Ks. demokratiakeskustelusta menettelyllisten ympäristöoikeuksien osalta: Kumpula 2004: 14–20 ja 57.

¹³¹ Toki kuten Suviranta (2007: 190) toteaa, myös muissa kuin ympäristöasioissa hallinto konkretisoi erityistä asiantuntemustaan käyttäen lainsäädäntöä ja muovaa yksityisen oikeusasemaa. Ympäristöasioissa erityistä on kuitenkin lisäksi se, että harkinnan tila on usein suurempi ja lisäksi konkretisointiin osallistuu muitakin tahoja kuin päätöksiä tekevät viranomaiset ja myös näillä tahoilla (kansalaiset, kansalaisjärjestöt, muut viranomaiset) on hallussaan asiantuntemusta.

¹³² Näin Myllykangas, jonka mukaan ympäristöperusoikeuden osallistumis- ja vaikuttamisulottuvuus johtuu tästä EU-oikeuden vaikutteesta. Myllykangas 2008: 237. Ks. myös Jääskin 2008: 209.

¹³³ Jääskin 2008: 86–90, 209. Hän huomioi EU-oikeuden demokratiavajekeskustelun liittyvän unionin institutionaalisessa järjestelmässä havaittuun demokratiavajeeseen, puoluejärjestelmän ja kommunikaatioyhteyden puuttumiseen unionin tasolta sekä unionin konstitutionaalisen legitimi-

vahvistettu viime aikoina. Kuitenkin Ojanen toteaa, että kun Euroopan unionin toimielin- ja päätöksentekojärjestelmä ei ole kovin demokraattinen, ovat sekä EY-tuomioistuimien että kansalliset tuomioistuimet korostuneessa asemassa demokratian turvaamisessa. Näin siksi, että ne huolehtivat, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat.¹³⁴ Osallistumisen painopiste siirtyy siten myös tätä kautta kohti suoraa osallistumista oikeudellisissa prosesseissa.

Suoraa osallistumista voidaan perustella myös sillä kritiikillä, mitä edustuksellinen demokratia on kohdannut. Ankersmithin mukaan äänestäjän käsitys asioista ei pysy välttämättä jatkuvasti samana, ja siksi naiivi käsitys edustuksellisesta demokratiasta, joka näkee edustajat tarkasti toistamassa parlamentissa äänestäjiensä käsityksiä, ei ole järkevä.¹³⁵ Syrjänen kehittää tätä ajatusta edelleen legalismin näkökulmasta ja toteaa, että naiivin demokratiakäsityksen valossa eduskunta säättää lait näiden äänestäjien muuttuvien ja epävarmojen käsitysten perusteella ja tuomioistuimien on velvollinen tekemään ratkaisunsa näiden lakitekstin ilmentämien äänestäjien preferenssien puitteissa. Hänen mukaansa poliittisesti naiivin demokratiakäsityksen kritiikki toimiikin siten myös legalismin kritiikkinä.¹³⁶ Erityisesti ympäristöä koskevat päätökset ovat epävarmuutensa vuoksi alttiita edellisen kaltaiselle kritiikille edustuksellisen demokratian suhteen. Pirjatanniemi toteaaakin, että menettelyllisten oikeuksien etuna on, että ne kiinnittävät huomion ympäristöllisen päätöksenteon dynaamisuuteen¹³⁷.

Demokratia on puhevallan funktioita tarkastellessa yläkäsite, joka kattaa muut elementit, mutta lisäksi se on itsenäinen funktio. Puhevalta on tärkeää oikeusjärjestelmässämme esimerkiksi sen vuoksi, että demokratia toteutuu, mutta myös vaikkapa siksi, että oikeusturva toteutuu ja viranomaisien toimia voidaan kontrolloida. Nämä taas ovat demokraattisen järjestelmän osaelementtejä. Huomioni demokratian laajasta merkityksestä oikeusjärjestelmässä, ja sitä kautta puhevallan perusteena ei ole ainutlaatuinen. Esimerkiksi Bindreiter on nähnyt Kelsenin teoriaa väitöskirjassaan tarkastellessaan nimenomaan demokratian nykyään osana koko oikeusjärjestelmän pätevästä hypoteettista perusnormia¹³⁸.

teen puuttumiseen suhteessa kansakunnan tai kansansuvereniteetin käsitteisiin. Ks. myös Jääskinen 2001: 105–120.

¹³⁴ Ojanen 2005: 1213. Ks. EU:n demokratiavajeesta Jyränki 2002: 8 sekä Ward 1998: 34. Wilhelmsson nostaa esille myös yhteiskunnan arvopluralismin, sillä koherentti oikeus edellyttäisi koherentteja arvoja ja niitä toteuttavaa koherenttia politiikkaa. Wilhelmsson 2004: 209–210.

¹³⁵ Ankersmith 2002: 34–37. Poliitiikan arvostuksen on myös todettu vähentyneen. Ks. esim. Tarasti 2002: 583.

¹³⁶ Syrjänen 2008: 1233.

¹³⁷ Pirjatanniemi 2005: 67.

¹³⁸ Bindreiter 2002: 216–218.

Perinteisesti demokratia on ihmiskeskeinen käsite, jolloin voidaan puhua kansan itsemääräämisoikeudesta, kansanvallasta, sisältäen ihmisten yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet. Demokratiateorioista erityisesti liberaalinen eli keskustelevalle demokratiateoria nousee keskiöön monissa ympäristöön liittyvissä kirjoituksissa, koska se korostaa kaikkien niiden osallistumista ja vuorovaikutusta, joita päätös tai asia koskee. Tätä kautta myös päätösten hyväksyttävyyttä eli legitimitettiin toteutuu.¹³⁹ Demokratiakäsitteellä ei kuitenkaan ole tyhjentävää määritelmää ja ympäristökysymysten näkökulmasta demokratia voidaan nähdä myös laajemmin. Saward esimerkiksi nostaa esille näkökulman ekosentrisestä visiosta ”green democracy” määritelmällä, joka voisi kattaa muun muassa luonnon itseisarvon tunnustamisen ja eläinten moraalisen aseman¹⁴⁰. Yhdenvertaisesti ihmisten intressien kanssa silloin myös luonnon/luonnon osien edun tulee päästä osaksi päätöksentekoprosesseja.¹⁴¹

Erityisesti kansalaisjärjestöjen suora vaikuttaminen lainsäätämisvaiheen jälkeen lainsoveltamis- ja tulkintatilanteissa on mielenkiintoni kohteena, koska se on ominaista nimenomaan ympäristöoikeudelle. Demokratian käsitteestä tulee tällöinkin esille sen perustavanlaatuinen ydin: kansanvalta, mutta myös muita elementtejä, jotka voidaan paremmin kytkeä myös luontokeskeiseen näkökulmaan. Tällaisia elementtejä ovat *kaikkien oikeus osallistua, perusoikeudet ja vuorovaikutus*. Eckersley tuo myös esille, että demokratia koostuu *päätöksenteon* lisäksi *argumentoinnista*¹⁴². Ongelman tästä näkökulmasta saattaa aiheuttaa kuitenkin se, että demokratia on instituutioiden ja kansalaisten vuorovaikutusta, jossa kommunikatio on keskeisessä osassa. Luonto ei voi osallistua diskurssiin, koska se perustuu ihmisen kieleen. Edunvalvojina toimivat ihmisetkään eivät voi käydä dialogia luonnon tai sen osien kanssa, vaan luonnon toimintaa voi vain havainnoida ihmisen toimesta.¹⁴³ Toisaalta *tieto* onkin yksi demokratian ja vuorovaikutuksen

¹³⁹ Ks. esim. Hokkanen 2007: 65. Muista teorioista lisää esim. Hokkanen 2007: 93. Ks. myös Kylön 2010: 42–44; Reis & Neves 2001: 410 ja Masso 2007: 106–110.

¹⁴⁰ Saward 1996: 91–92. Ks. myös Mills 1999: 388–397. Ball toteaa, että ei voida pitää lähtökohdana, että demokratia itsessään toteuttaisi parhaiten ympäristönäkökohtia. Myös demokraattisessa yhteiskunnassa voidaan jättää luonto huomioimatta ja toisaalta esimerkiksi Natsi-Saksassa kannatettiin voimakkaasti ympäristönsuojelua ja tuomittiin eläimiin kohdistuvat julmuudet, vaikka siellä valtiomuoto oli kaukana demokratiasta. Ball 2006: 132 ja 135.

¹⁴¹ Tulevaisuuden visiona Ball tuo esille myös ”Biocracy” käsitteen, joka ottaisi perinteistä demokratiaa paremmin huomioon jo koulutuksen tasolla ympäristöongelmat ja ”luonnosta oppimisen”. Se myös tukeutuisi nykyistä jatkuvampaan aikakäsitykseen. ”Biokratian” kansalaisilla olisi ekosentrisen näkemys, eikä materialismi ohjaisi valintoja. Ball 2006: 143–144.

¹⁴² Eckersley 2002: 66.

¹⁴³ Ks. Ball 2006: 141–142; Saward 2006: 188–190 sekä Christoff 1999: 401, joka toteaa, että luonnosta voi huomioda kuitenkin ”signaaleja”. Ks. myös Kumpulainen (2004: 376–380) kattava yhteenveto diskurssietiikan ja luonnon suhteeseen liittyvästä keskustelusta. Ks. myös Dobson 1996: 134–137.

osaelementeistä, mikä johtaa asiantuntemuksen korostumiseen ja tästä näkökulmasta luonnon edustajat ovat keskeisessä roolissa. *Tiedon ja intressin ei siten tarvitse välttämättä kiinnittyä samaan subjettiin*, sillä esimerkiksi lapset eivät välttämättä kykene määrittelemään itse intressiään, vaan tieto siitä on toisaalla. Samoin on tilanne luonnon osien kannalta. Käytännön esimerkkinä Ball toteaa, että ihminen tarvitsee pienen määrän sinkkiä immuunisysteeminsä ylläpitämiseen, mutta olisi absurdia väittää, että ihmisellä ei ole intressiä sinkin saamiseen niin kauan kun hän ei tiedä tästä tarpeestaan ja ei kykene itse argumentoimaan tämän faktan puolesta¹⁴⁴.

Demokraattisen järjestelmän yksi tunnuspiirre ovat myös perus- ja ihmisoikeudet. Ne takaavat oikeudet myös vähemmistöille, mikä tarkoittaa, että demokratia ei aina ole enemmistön oikeutta, vaan niidenkin etuja turvataan, joiden ääni ei kuulu¹⁴⁵. Tähän ryhmään voidaan myös luonto katsoa, sillä perusoikeuksista löytyy myös luonnon itsenäiselle arvottamiselle tukea. Viranomaisten ja tuomioistuinten täytyy nämä lähtökohdat myös huomioida viran puolesta. Saward toteaa, että perusoikeuksien toteuttamisen kautta tuomioistuimet ovat olennainen osa demokratiaa¹⁴⁶. Tämä lähtökohta – perus- ja ihmisoikeudet demokratian osana – murentavat osaltaan sen kritiikin joka kohdistuu demokratiaan yksilöiden itsekkäinä ratkaisuin, joilla ei kyetä suojelemaan luontoa ja ympäristöä.¹⁴⁷

Perusoikeudet myös rajoittavat lainsäätäjän valtaa, sillä tuomioistuimen on ristiriitatilanteessa annettava etusija perustuslailla jos ristiriita lain säännöksen kanssa on ilmeinen (PeL 106 §). Perusoikeuksien näkeminen myös koko oikeusjärjestelmän läpäisevinä periaatteina - eikä pelkästään yksilöiden oikeuksina – saattaa myös johtaa kehitykseen, jossa demokratian kustannuksella tuomioistuinten sidonnaisuus lakiin vähenee¹⁴⁸. Tässä mielessä voidaan myös puhua jännitteestä perusoikeuksien ja demokratian välillä.¹⁴⁹ Myös Viljasen mukaan tällaiset huomiot on otettava vakavasti, sillä lainsäädäntövallan käyttöön tulee jäädä aitoa poliittista harkintaa, niin ettei perustuslaki etukäteen lukitse tyhjentävästi lainsäädäntöprosessin lopputulosta¹⁵⁰. Toisaalta perustuslakivaliokunnan työn jälkeen tuomio-

¹⁴⁴ Ball 2006: 137. Ks. myös Smith 2003: 62.

¹⁴⁵ Ks. Rasilainen 2008: 735; Saward 1996: 83–84 ja Tala 2002: 105–106.

¹⁴⁶ Saward 1996: 89. Ks. Mattila 2008: 288–289.

¹⁴⁷ Hokkanen 2007: 108 ja Kumpula 2004: 14–15. Ratkaisuksi demokratian tilalle kriitikot tarjoavat usein pakkoa, ekoauktoritaarisuutta.

¹⁴⁸ Tuori 2005: 1041. Ks. Viljanen 2005b: 1061–1062. Perusoikeuksista laajempina periaatteina oivan esimerkin antaa Juha Pöyhösen väitöskirja ”Uusi varallisuusoikeus”. Ks. Pöyhönen 2000.

¹⁴⁹ Rasilainen 2008: 723. Ks. KKO 2004:26, Tuori 2003: 916, Hautamäki 2003: 177, Tuori 2005: 1040 ja ristiriidan ilmeisyysvaatimuksesta perustuslain etusijan tilanteesta: Viljanen 2005: 309–323 ja Saraviita 1999: 891–892.

¹⁵⁰ Viljanen 2005b: 1062.

istuimen rooli jää hyvin marginaaliseksi ja jos taas perustuslakivaliokunnan nähdään rajoittavan lainsäädäntöhankkeita, Viljanen toteaa tähän, että perustuslakivaliokunnassa on lähinnä kyse lakien hienosäädöstä, ei lainsäädäntöhankkeen läpiviennin estämisestä sinänsä¹⁵¹. Nieminen tuo esille myös huomion, että poliitikot osin itse pyrkivät vetäytymään vastuusta äänestäjien edessä. Juuri poliitikot näyttäisivät haluavan tehdä monista asioista perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.¹⁵² Huomiotta ei tule jättää myöskään seikkaa, että tuomioistuimille perusoikeuksien nojalla jäävä valta on perusteltua siitä näkökulmasta, että perusoikeuksilla suojataan yksilöitä myös lainsäätäjän suunnasta tulevilta loukkauksilta ja että normihierarkiassa perustuslaki nimenomaan on tavallista lakia ylemmällä tasolla¹⁵³.

Toisaalta demokratia ei voi tunnustautua jonkin tietyn näkökulman kannattajaksi, vaan sen tulee ottaa huomioon erilaisia näkemyksiä ja mielipiteitä. Perusoikeuksien tasollakin esiintyy siten myös muita, toisensuuntaisiakin oikeuksia (esim. omaisuudensuoja), jotka tulee ottaa huomioon tavallisia lakeja säädettäessä edustuksellisen demokratian kautta sekä nykyisin myös käytännön ratkaisutoiminnassa suoran osallistumisen kautta. Arvopluralismi lienee välttämätöntä moniarvoisessa yhteiskunnassamme ja muun muassa Tuori korostaa, että perusoikeussäännöksiin ei tulisi lukita arvokannanottoja asioista, joista esiintyy yhteiskunnassamme erilaisia käsityksiä¹⁵⁴.

Ympäristöperusoikeuden merkitys on kuitenkin siinä, että luonto ja ympäristökysymykset on otettava myös huomioon ratkaisuja tehtäessä, eikä perustavanlaatuisia, luontoarvoja pahoin tuhoavia toimintoja voida sallia. Maapallon säilyminen elinkelpoisena onkin toisaalta peruslähtökohta myös sille, että demokratialla on ensinnäkään merkitystä. Tämä taas vie keskustelua helposti ”vihreiden” poliittisten teorioiden suuntaan.¹⁵⁵ Poliittiset teoriat eivät kuitenkaan varsinaisesti ole tutkimusintresseissäni, vaan pyrin löytämään jo olemassa olevasta *oikeudellisesta*

¹⁵¹ Viljanen 2005b: 1062. Ks. Husa 2003: 19, jonka mukaan perustuslakivaliokunta liikkuu kuitenkin selkeästi voimakkaammin oikeudellisen harkinnan ja argumentaation alueella kuin poliittis-moraalisen.

¹⁵² Nieminen 2007: 6. Ks. myös Husa 2003:14, joka toteaa, että lainsäätäjät ja valtioneuvosto voivat päästä liian helpolla poliittisesta vastuusta, jos politiikka oikeudellistuu liiaksi. Ks. myös Pirjantanniemi 2005: 92.

¹⁵³ Tuori 2003: 916 ja Husa 2003: 11.

¹⁵⁴ Tuori 2003: 941. Ks. Husa 2003: 8, joka puhuu perusoikeuksien *arvostuksenvaraisuudesta*. Yleisemmin tähän liittyy Wilhelmssonin toteamus siitä, että postmodernissa yhteiskunnassa eettistä asiantuntemusta ei enää pidetä erityisen tärkeänä, ja eettisen asiantuntijan rooli on vaikea kohdistaa mihinkään tahoon kansallisesti saati kansainvälisesti. Wilhelmsson 1997: 1185. Ks. myös Wilhelmsson 2000; Wilhelmsson 2004: 211 ja Tuori 2007: 129–130

¹⁵⁵ Ks. esim. Mills 1996: 100–102. Ks. Perusoikeuksista johtuvien eri oikeusasemien välisistä ristiriidoista suhteessa yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin: Rasilainen 2008: 746. Ks. perusoikeuksien roolista myös Lämsineva 2004:277.

sääntelystä mahdollisuuksia tulkita demokratiaa (ja sitä kautta puhevaltaa) luonnon itseisarvon huomioonottavalla tavalla. Mihin suora osallistuminen ympäristöasioiden päätöksenteossa ja ei-asianosaisten puhevalta oikeusprosessissa oikeudellisesti perustuu? Ebbesson nostaa esille ainakin ympäristölliset argumentit (lisää julkisten ympäristöintressien suojaa, parantaa ympäristöpäätösten laatua) sekä ihmisoikeuksien edistämisen ja oikeuden legitimoinnin. Ympäristölliset argumentit sisältävät Ebbessonin ajattelussa myös lainsäädännön tehokkaamman täytäntöönpanon sekä kattavamman pohjan päätöksille.¹⁵⁶ Seuraavaan kuvioon on koottu kaikki edellä esitetyt demokratian tunnusmerkit ja näiden sisältö sekä arvioitu lopuksi mitä tässä tunnuspiirteessä on oleellista luonnon edustamisen näkökulmasta.

DEMOKRATIAN TUNNUSMERKKI	SEN SISÄLTÖ	MITÄ OLEELLISTA LUONNON EDUN KANNALTA?
Oikeus osallistua →	Yhdenvertaisuus osallistujien välillä →	Laaja puhevalta
Vuorovaikutus →	Eri osallistujien välinen tiedonvaihto →	Asiantuntemus, tieto
Perusoikeudet →	Vähemmistön oikeuksien turvaaminen →	Luonnon itse- näinen arvo
Kansanvalta →	Kansalaisten ja valtion elinten suhde →	Kansalaisjärjestöt, viranomaisten kontrollointi

Kuvio 3. Demokratian tunnusmerkit ja niiden merkitys luonnon edustamisen näkökulmasta

¹⁵⁶ Ebbesson 2001: 7.

Vuorovaikutus on ympäristösääntelyssä nostettu keskeiseen asemaan ja sen yksi tavoite on, että ihmiset kokisivat, että päätöksissä heitä kuunnellaan¹⁵⁷. Tarukannel pitää osallistumismahdollisuuksia tärkeinä hallinnon legitimitietinkin kannalta. Myös aineellisen totuuden selvittämisessä korostuu siten hänen mukaansa hallinnon avoimuuden vaatimus, kun aineellinen lainsäädäntö on joustavaa.¹⁵⁸ Osallistuminen voidaan nähdä siten myös itseisarvoisena¹⁵⁹. Luonnon itsensä kannalta tällaisella kokemuksella ei kuitenkaan ole välitöntä merkitystä, vaan keskeisempää on se, että luonnon etua päätöksissä puoltavat argumentit voitaisiin saattaa päätöksentekijän tietoon.

Toisaalta jos menettelyjen itseisarvoisuutta tarkastellaan rikosoikeuden näkökulmasta, asia ei enää olekaan näin yksinkertainen. Jos esimerkiksi ympäristölupaa ei ole haettu, muilla tahoilla ei ole mahdollista osallistua päätöksentekoon. *Tästä syystä rikosoikeudella turvataan myös perusoikeuksien tasollekin kirjattuja osallistumisoikeuksia, kun menettelyjen laiminlyönnit kriminalisoidaan.* Pirjatanniemi myös huomauttaa, että esimerkiksi ympäristölupajärjestelmää tarvitaan myös sen arvioimiseksi, aiheutuuko toiminnasta kiellettyjä seurauksia. Toisaalta tiedot ovat monella tapaa suhteellisia, jolloin osallistumisella on usein merkitystä lopputulokseen sitä kautta, että mitä enemmän osallistujia päätöksenteossa on, sitä varmemmalle pohjalle päätöksenteko rakentuu. Toiminnanharjoittajan syyttömyyden ei tulisi voida siten perustua siihen, ettei hän katsonut tarvitsevänsä lupaa, koska siitä ei olisi aiheutunut haittaa ympäristölle.¹⁶⁰

Pirjatanniemi korostaakin, että luvatta toimimiseen tulisi suhtautua nykyistä huomattavasti tiukemmin sekä rangaistusasteikkojen että lainkäytön kautta. Rikosoikeus ei hänen mukaansa tue nykyisellään kaikkia niitä prosesseja, jotka ovat ympäristön kannalta olennaisia, kun menettelytapakriminalisointeja pidetään toissijaisina. Pirjatanniemin mukaan menettelyjen oikeudellisuus tai legitimiys tuntuu olevan rikosoikeudelliselle oikeushyväkeskustelulle vaikeahko teema¹⁶¹.

¹⁵⁷ Esimerkiksi Kumpula toteaa, että EU:n ympäristösääntelyssä näkyy selvästi suuntaus kohti menettelyllisen sääntelyn painotusta. Kumpula 2004: 253. Ks. toisaalta myös Mäkinen 2004: 67, jossa hän tuo esille osallistumisoikeuksien ylikorostumisen yhteiskunnassa, mikä saattaa aiheuttaa ihmisille tunteen, ettei heitä ole kuunneltu, jollei päätös ole heidän tavoitteidensa mukainen. Hän korostaa, että osallistumismahdollisuudesta huolimatta päätökset eivät voi aina olla kaikille mieluisia. Ks. myös Pirjatanniemi 2005: 67.

¹⁵⁸ Tarukannel 1990: 107. Oikeusministeriön työryhmämietinnössä joka koski hallintolainkäytön kehittämistä, todetaan, että asianosaisten ja yleisön oikeussuojaodotukset ovat kasvaneet. Entistä enemmän odotetaan sitä, että oikeudenkäyntimenettely koetaan oikeudenmukaiseksi. Tällöin keskeiseksi muodostuvat asianosaisten osallistumiseen ja menettelyn vuorovaikutukseen liittyvät seikat sekä päätösten laadukas perusteleminen. Oikeusministeriö 2009: 61.

¹⁵⁹ Ks. Bell and McGillivray 2008: 295 sekä Myllykangas 2008: 230.

¹⁶⁰ Pirjatanniemi 2005: 222–225. Ks. hallintoliitännäisyydestä eli hallintoakessorisuudesta Nissinen 2003: 633–634.

¹⁶¹ Pirjatanniemi 2005: 225.

Menettelyn itseisarvoisuuden sijaan pikemminkin pitäisin tärkeänä puhevallan muiden funktioiden korostamista. Tässä menettelyllisen ja aineellisen sääntelyn yhteyttä ei sovi unohtaa. Ympäristöasioissa osallistumisen painopiste luonnon näkökulmasta kun on nimenomaan paremman ympäristönsuojelutason mahdollistamisessa *tiedon* kautta.¹⁶² Ympäristöasioissa ei siten riitä, että prosessi on kaikille osapuolille oikeudenmukainen, vaan Mäkisen mukaan lisäksi aineellisen oikeuden toteutuminen on turvattava ottamalla huomioon prosessin ulkopuoliset tahot ja julkiset intressit ja turvaamisvelvoitteet¹⁶³. Luonnon näkökulmasta tavoitellaan päätösten *sisällöllistä legitimitettä*¹⁶⁴. Näkökulma on tosin oleellinen hallintolainkäytölle yleisemminkin, sillä hallituksen esityksessä hallintolainkäytön tehtäviä määriteltäessä todetaan, että hallintolainkäytön tehtävänä on muun muassa ”antaa varmuus siitä, että hallinnossa menetellään lainmukaisesti”¹⁶⁵.

Puhevallan ja ympäristönsuojelun tason suhteella ei ole merkitystä vain kansallisesti, vaan kansalaisten laajojen ennakkolisten osallistumismahdollisuuksien ja laajan muutoksenhakuoikeuden on myös nähty tehostaneen EU:n ympäristölainsäädännön asianmukaista täytäntöönpanoa¹⁶⁶. Tämä on selkeä parannus, sillä ympäristösäädösten puutteellinen täytäntöönpano on ollut EU:ssa ongelmana pitkään¹⁶⁷. Nämä molemmat näkökulmat – osallistuminen itseisarvoisena ja päätösten tason parantaminen – näkyvät myös Århusin sopimuksen tavoitteissa. Tavoitteena on nimittäin yleisön ympäristöä koskevan tietoisuuden lisääminen ja yleisön tuen takaaminen ympäristöllisille ratkaisuille tätä kautta, mutta myös ympäristöä koskevien päätösten laadun ja täytäntöönpanon parantaminen¹⁶⁸.

Coenen ym. nostavat esille tiedon erilaatuisuuden. Tieto voidaan jakaa esimerkiksi *tieteelliseen* tietoon (scientific knowledge), *arkitietoon* (ordinary knowled-

¹⁶² Ks. Shelton 2001: 190 ja HE 165/2003 vp. s. 12.

¹⁶³ Mäkinen 2004: 101. Ks. myös Ebbesson 2001: 4. Pirjatanniemen mukaan laajoilla osallistumismahdollisuuksilla voidaan tuottaa informaatiota, jolla ympäristökysymyksiin liittyvää epävarmuutta voidaan hallita ja näin osallistumisoikeudet toimivat hänen mielestään myös oleellisena osana joustavien normien täydentämisessä. Pirjatanniemi 2005: 67–68.

¹⁶⁴ Ks. Shelton 2001: 190 ja HE 165/2003 vp. s. 12 sekä Kumpula 2004: 130. Kulla kiinnittää sisällöllisen legitimitetin oikeusperiaatteisiin, sillä hänen mukaansa sitä ei voida palauttaa pelkästään perusoikeuksien suojaamiseen. Legitimitetin toinen puoli taas on hänen mukaansa muodollinen puoli, eli vallanjako-, toimivalta- ja menettelykysymykset. Kulla 2006: 114.

¹⁶⁵ HE 217/1995 vp, s. 4.

¹⁶⁶ Hokkanen ja Pölönen 2006: 561. Ks. myös Kokko 2003: 187–203 ja Mäenpää 2001: 356–357.

¹⁶⁷ Kumpula 2004: 134. Näin myös Määttä 2002: 42. Euroopan ympäristönsuojelun kehittäminen ja ympäristöjärjestöjen laaja puhevalta ovat myös Hienin mukaan laajentaneet suojelun tasoa, mutta myös tuomarien tutkittavia asioita. Hien 2008: 560.

¹⁶⁸ Kumpula 2004: 129. Myös Coenen ym. (1998: 7) toteavat että keskustelussa osallistumisen merkityksestä on todettu sen olevan mm. väline päätösten paremman laadun aikaansaamiseksi. Osallistumisen tuoman ylimääräisen tiedon kautta puolestaan päätöksenteon virheet voidaan havaita. Ks. myös Bill and McGillivray 2008: 294–295.

ge) sekä vuorovaikutukselliseen tietoon (interactive knowledge). Tieteellinen tieto on muun muassa yleisesti vahvistettua, testattua ja tiettyjen ammattimaisten tiedonkeruumenetelmien kautta tuotettua kun taas arkitieto pohjautuu esimerkiksi kansalaisten omiin kokemuksiin ja ns. ”maalaisjärkeen”. Vuorovaikutuksellinen tieto puolestaan syntyy vasta itse prosessissa eri tahojen yhteisvaikutuksesta.¹⁶⁹ Myös erilaiset arvot tulevat päätöksentekijän tietoisuuteen laajan puhevallan kautta. Tiedon lisäksi myös arvot vaikuttavat päätöksentekoon.¹⁷⁰ Glickin tekee-kin vastaavan tiedon jaottelun kuin edellä, mutta kolmantena elementtinä hänen teoriassaan ei ole vuorovaikutus vaan arvopohjainen tieto, joka nousee toimijoiden sosiaalisista arvoista ja on moraaliin perustuvaa tietoa. Glickin näkee konflikti-intensiteetin suurimmillaan juuri arvopohjaisen tiedon osalta, kun taas tieteellinen tieto rationaalisuudessaan on vähiten konfliktiherkkää.¹⁷¹ Toisaalta tieteellinen tietokaan ympäristöasioissa ei ole kiistatonta ja tyhjentävää¹⁷².

Tietoon liittyy asiantuntemus ja asiantuntemuksella puhevallan funktiona onkin ympäristöasioiden erityisluonteesta johtuen korostunut rooli. PeL 21 §:n oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti tarkoittanee siten ympäristöasioissa myös erityisen asiantuntijuuden vaadetta. Modernissa hallintotoiminnassa painopisteen on Aerin mukaan nähty siirtyvän intressipunninta- ja tavoiterationaalisesti orientoituneeseen toimintaan. Väite sopii hyvin juuri ympäristöasioihin. Intressipunninnassa haetaan kompromissia ristiriitaisten intressien kesken ja tavoiterationaalisessa mallissa on kyse tavoitteenasettelujen optimaalisesta täyttämisestä. Käytännössä tämä myös tarkoittaa oikeudellisen argumentaation merkityksen heikentymistä asiantuntijatiedon noustessa keskeiseen asemaan. Toisaalta eri intressit on ympäristöoikeudessa sidottu oikeudellisesti suojattuihin asemiin ja tällaisissa tilanteissa ei-oikeudellinen asiantuntijatieto jää Aerin mukaan palvelemaan oikeudellista punnintaa.¹⁷³ Joka tapauksessa tavoitteellinen lainsäädäntö siirtää valtaa lainsäätäjältä lainsoveltajalle, jolloin taas osallistumisen merkitys yksittäistapauksissa korostuu myös tätä kautta¹⁷⁴.

Toinen tähän liittyvä kehityssuunta on se, että hallinto-oikeudelliset oikeussuhteet muuttavat muotoaan ja yksipuolinen valta-aspekti tasapainottuu. Tällöin prosessissa aineellisen oikeuden toteuttaminen nousee keskeiseksi tehtäväksi¹⁷⁵. Myös

¹⁶⁹ Coenen ym. 1998: 11.

¹⁷⁰ Ks. Bell & McGillivray 2008: 295. Ks. erilaisen tiedon, arvojen ja intressien painotuksista erilaisissa teorioissa esim. Hokkanen 2007: 94.

¹⁷¹ Glickin 2000: 304–307.

¹⁷² Ks. esim. Hien (2008: 560) joka nostaa esille hiukkasdirektiivin implementoinnin ongelmat. Ks. myös Tarukannel 1990: 105.

¹⁷³ Aer 2000: 130–131. Ks. myös Kumpula & Määttä 2002: 214–217 ja Tuori 2007: 58.

¹⁷⁴ Kekkosen mukaan tavoitteellinen lainsäädäntö merkitsee ”harkittua vallansiirtoa” lainsäätäjän ja -soveltajan välillä. Kekkonen 2009: 134.

¹⁷⁵ Ks. Mäenpää 2005: 32. Tasapainoisempaan oikeussuhteeseen hallinto-oikeudessakin johtaa mm. se, että yksityinen nähdään hallinnon asiakkaana ja sopimuksenkaltaisuus lisääntyy etenkin palvelusektorilla. Alén 2007: 2.

asian selvittämisen korostunut merkitys liittyy tähän kehitykseen. Toisaalta oikeusturvafunktiota vahvistaa ihmisoikeuksien korostunut merkitys, joten siitä ei kuitenkaan olla irtautumassa. Oikeusturvan takaaminen onkin puhevallan rooleista perinteisin, mutta samalla myös ihmiskeskeisin. Puhevalta oikeusturvan takajana on keino, jolla oikeussubjekti pääsee tehokkaasti oikeuksiinsa. Oikeusturva on tosin mahdollista nähdä myös luontokeskeisenä käsitteenä, jos oikeuksien haltijaksi katsotaan luonto itseisarvonsa perusteella. Tämä ei kuitenkaan ole välttämätöntä, sillä ilman oikeusturvaelementtiäkin luonnon edustamiselle jää useita muita funktioita, joilla puhevallan tarvetta voidaan perustella.

Edellä mainittujen funktioiden lisäksi, yksi tällainen voi olla viranomaisten kontrollointifunktio, joka siis luonnon edun näkökulmasta voidaan liittää aineellisen totuuden tavoitteluun, eikä välttämättä oikeusturvaan. Aineellisen totuuden tavoittelu johtaa ympäristöasioissa parempaan suojelutasoon, mutta myös viranomais-toiminnan kontrollointifunktiolla voi olla tämänsuuntaista merkitystä. Viranomaisen voi esimerkiksi toimia passiivisesti ja olla käyttämättä puhevaltaansa. Tällöin toisen viranomaisen tai ympäristöjärjestön puhevalta voi ”paikata” tätä puutetta ja estää sen, että vaikkapa merkittävät luontoarvot jäisivät ratkaisussa huomiotta. Toisaalta kontrollointi tapahtuu myös preventiivisestä näkökulmasta, eli kun viranomaiset tietävät, että päätöksestä on mahdollista valittaa, päätökset tehdään paremmin (esim. selvitetään asiaa paremmin, perustellaan paremmin)¹⁷⁶. Toki myös oikeusturva perinteisesti julkisoikeudellisessa oikeussuhteessa kiinnittyy myös viranomaistoiminnan kontrollointitehtävään, mutta luonnon edustamistilanteissa kontrolli tulee yksityisten ihmisten lisäksi erityisesti järjestöjen taholta ja kiinnittyy edellä esitetyn mukaisesti pikemminkin aineellisen totuuden tavoitteluun, kuin oikeusturvafunktioon.¹⁷⁷ Ympäristöoikeuden erityispiirteiden näkökulmasta viranomaisten kontrolloinnin tarpeeseen johtavat luonnon edun näkökulmasta erityisesti viranomaisten ristiriitaiset tehtävät ja roolit sekä se, että luonnon edustajana viranomaiset eivät intressiensä näkökulmasta samaistu välttämättä muiden luonnon edustajien ajamiin intressien kanssa¹⁷⁸. Näitä seikkoja ei ole hallinto-oikeudellisessa kirjoittelussa huomioitu. Toista ääripäätä edustaakin näkemys, että vain aito ja reaalin oikeussuojaongelma synnyttäisi yksityisille hallin-

¹⁷⁶ Ks. Nordh 1999: 402. Ks. myös Lindblom 2001a: 32–33.

¹⁷⁷ Luonnon edustajien puhevallan funktiona tuomioistuimen näkökulmasta on, että se käynnistää tuomioistuimen valvontafunktion. Tuomioistuimen toiminta on siten aina riippuvainen siitä, mitä asioita puhevallan käyttäjät tuovat tarkasteluun ja mitkä ovat valistusperusteet. Ks. Siitari-Vanne 2005: 156. Ks. valvontafunktiokeskustelusta laajemmin Suviranta 2005: 237.

¹⁷⁸ Kuusiniemi toteaa, että Suomessa viranomaisten vahva rooli puhevallan käyttäjänä yleisen edun puolesta on vaikuttanut ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevallan kehitykseen hidastavasti. Kuusiniemi 2001f: 186.

non kontrollin tarpeen. Muun muassa Tarukannel toteaa, että muunlainen hallinnon kontrolli kuuluu esimerkiksi yleisille lainvalvojille.¹⁷⁹

Kansalaisjärjestöjen rooli asiantuntijatiedon tuottajana ja viranomaistoinnin kontrolloijana sekä nämä seikat huomiotta jättävä tulkinta valitus-oikeuspuhevallan osalta tulee esille esimerkiksi tapauksessa KHO 2007:41, jossa Natur och Miljö rf:llä ei ollut valitusoikeutta sähkölaitospakkolunastuslakiin perustuvasta lunastuslupapäätöksestä. Tapauksessa liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikat olisivat jääneet huomiotta ilman Natur och Miljö rf:n toimia. Metsäkeskuksen maastokartoitus ja tätä täydentävä ympäristöministeriön muistio eivät olleet kaikilta osiltaan tehty siltä johtolinjaukselta, jota myöhemmin tehty lupapäätös koski. Alueellinen ympäristökeskus vahvisti Natur och Miljö rf:n tekemän havainnon oikeaksi ja vasta tämän jälkeen lunastuslunanhakija teetti lisää selvityksiä, joissa havainnot myös vahvistettiin.

Luonnon edustajien puhevallalla voi myös olla tuomioistuinten harkintavaltaan vaikutusta, kun ne joutuvat perustelemaan ratkaisunsa valittajien näkökulmat huomioon ottaen. Palaan tähän teemaan myöhemmin tuomarivaltiokeskustelun yhteydessä.

Puhevallan käytöllä voi olla myös ns. piilofunktioita. Yksi tällainen on julkisuuden tavoittelu, jolla kiinnitetään huomiota yhteiskunnallisiin epäkohtiin. Julkisuuspuhevallan roolina kulminoituu mielenkiintoisesti tilanteissa, joissa luonnon edustajiksi itsensä kokevien puhevaltaa ja pääsyä tuomioistuimeen on rajoitettu. Esimerkiksi rikosprosessissa tällöin puhevallan saaminen kytkeytyy siihen, että tekemällä rikoksen ”luonnon puolesta” taho pääsee rikosprosessiin syytettynä käyttämään puhevaltaa. Itse prosessiin pääsy ja sen aiheuttama julkisuus katsotaan tällöin tavoitteeksi, ei välttämättä prosessin lopputulos. Wilhelmsson on meillä kirjoittanut tästä mikropolitikasta. Hänen mukaansa oikeudenkäynnit julkisuuden tavoittelun keinona ovat myöhäismodernin yhteiskunnan pienryhmille tarpeellinen väline, koska fragmentoituneessa yhteiskunnassa ei ole helppo luoda joukko-liikkeitä.¹⁸⁰ Kansalaistottelemattomuuden tai omaantuntoon perustuvan kieltäytymisen kautta voidaankin konfliktitilanteessa kyseenalaistaa suppean oikeusyhteisön (asianosaisyhteisö ja juristiammatillaiset) ratkaisun legitiimisyys laajan oikeusyhteisön eli kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.¹⁸¹

¹⁷⁹ Tarukannel 2002: 102–103.

¹⁸⁰ Ks. esim. Wilhelmsson 2001: 134–161 ja Wilhelmsson 1997: 1191–1192.

¹⁸¹ Karhu 2005: 67–68. Ks. näistä käsitteistä myös Kyllönen 2010: 38.

Syy ympäristöaktivistien suoraan toimintaan voi olla myös siinä, että perinteinen demokraattinen järjestelmä toimii *kompromissien* kautta¹⁸². Ympäristöasioissa taas kompromisseja ei voida aina tehdä. O’Riordan nostaakin esille näkemyksen ympäristöaktiivisuuden luonteen muista intressiryhmistä poiketen ”kaikki tai ei mitään” -toimintana perustuen siihen, että luontoarvot ovat korvaamattomia¹⁸³. Oikeusjärjestelmämme kuitenkin ottaa jo huomioon tätä korvaamattomuutta eri välinein (esim. ehdottomat luvanmyöntämisesteet, toimenpidekiellot ennen kuin päätös tulee lainvoimaiseksi jne.) joten osallistumalla oikeudelliseen määrittelyyn (tuomioistuimissa), kansalaisjärjestöt voivat vaikuttaa siihen, mitkä näitä korvaamattomia arvoja ovat. Ongelma tietysti on se, että kompromisseja ihmisen toiminnan ja luonnon hyväksikäytön välillä joudutaan tekemään. Ympäristöaktivistit voivat oikeudellisin keinoin vain päästä määrittelemään niitä rajoja, joissa ihmisen toiminta on sallittua, eivät estämään ihmisen toimintaa kokonaan. Aineellisen ja menettelyllisen lainsäädännön kehittyminen luonnon erityispiirteitä paremmin huomioon ottavaksi kuitenkin saattaa näiden lähtökohtien valossa johtaa kansalaistottelemattomuuden vähenemiseen ympäristöasioissa.

Myös hallintoprosessissa hankkeen hidastaminen ja toiminnanharjoittajan toiminnan hankaloittaminen puhevaltaa käyttämällä, voi olla puhevallan piilofunktio. Esimerkiksi kaivoslain uudistusten yhteydessä on esitetty huoli siitä, että jos hallinnollinen prosessi on muualla kevyempi kuin Suomessa, siirtyvät kaivosyrittäjät näihin maihin, joissa hankkeen saa vietyä läpi nopeammin.¹⁸⁴ Tätä ongelmaa ei kuitenkaan voi kytkeä vain ympäristöjärjestöjen puhevaltaan, vaan esimerkiksi kunnallisvalituksissa laaja puhevallan käyttömahdollisuus tarjoaa samanlaisen hankkeiden hidastamismahdollisuuden kunnan jäsenille myös muissa asioissa, jolloin taustalla voi olla vaikkapa erinäisiä poliittisia kiistoja.¹⁸⁵

¹⁸² Kekkosen (2009: 134) mukaan lait synnyttävä poliittinen prosessi on luonteeltaan sellainen, että se johtaa kompromissien etsimiseen, koska mikään ryhmä yksin ei kykene sanelemaan lakien sisältöä demokraattisessa yhteiskunnassa. Joustavat normit ovat usein näiden kompromissien ilmentymä. Ristiriitaisia tilanteita lainsoveltaja kohtaa hänen mukaansa myös siksi, että ”vaihtelevat hallituskoalitiot ovat pyrkineet paaluttamaan itselleen tärkeitä intressejä lainsäädäntöön” ja säädösten tavoitteet saattavat siten olla ristiriidassa. Kun lainsäädäntö ei tarjoa ehdottomia sääntöjä, myös lainsoveltaja voi tehdä kompromisseja eri intressitahojen välillä (esim. toteuttaa liito-oravaa vähiten haittaavan moottoritelinjauksen.) Ks. KHO 2003:98.

¹⁸³ O’Riordan 1999:36. Näin myös Ball 2006: 133.

¹⁸⁴ Ks. esim. Myllykangas 2008: 198 ja kaivoslain uudistuksesta HE 273/2009 vp, s. 1. Hallituksen esityksessä todetaan uudistuksen tavoitteena olevan mm. kansalaisvaikuttamisen ja osallistumisoikeuksien parempi huomioon ottaminen sekä laajempi valitusoikeus.

¹⁸⁵ Ks. Mäkinen 2004 s.163–165; Wähä 2004 s. 1–36; Oikeusministeriö 2004 s. 1–55 ja Mäkinen 1998 s. 21–23.

Yksi argumentti puhevallan rajoittamiselle luonnon edustajien osalta on ollut se, että se lisää päätöksenteossa työtaakkaa ja hidastaa hankkeita. Tämä ei ole ollut vain kansallisesti esillä, vaan esimerkiksi Italiassa korkein hallinto-oikeus on myös maininnut työtaakan kasvavan, jos kaikille ympäristöjärjestöille (myös ei-etukäteen tunnustetut) myönnettäisiin puhevalta.¹⁸⁶ Laajempaa valitusoikeutta kritisoidaan usein myös sillä, että valituksilla halutaan *tahallisesti* hidastaa hankkeita. Esimerkiksi Tarasti toteaa, että mahdollisuudet käyttää oikeudellisia keinoja muihin kuin oikeudellisiin päämääriin, ovat lisääntyneet¹⁸⁷. Mäkinen korostaa kuitenkin voimakkaasti, ettei potentiaalinen kiusantekovalittajien olemassaolo voi olla peruste valitusoikeuden kaventamiseen. Oikeudellisin keinoin tähän epäkohtaan ei voida hänen mukaansa puuttua, koska valituksessa on yleensä aina mahdollista esittää jokin seikka, joka liittyy päätöksen laillisuuteen.¹⁸⁸ Myös Määttä toteaa, että oikeudelliseen harkintaan ei ole syytä sisällyttää rajankäyntiä epäasiallisen ja asiallisen vaikuttamisen välillä¹⁸⁹. Mäkinen toisaalta huomauttaa, että puhe kiusantekovalituksista voidaan ymmärtää oikeuspoliittiseksi tavoitteeksi, jonka päämääriä ovat lain muuttaminen, valitusten vähentäminen ja valitusten käsittelyn tehostaminen¹⁹⁰. Tällainen tavoite ei voi kuitenkaan ohittaa demokratiavaatimusta ja perustuslain ja ympäristölainsäädännön edellyttämää tehokasta suojaa erinäisille ympäristöintresseille.

Alén on tutkimuksessaan eritellyt syitä kasaantuvaan ja/tai ketjuuntuvaan muutoksenhakuun sekä peräänantamattomaan yhteydenpitoon hallintoviranomaisiin tai –tuomioistuimiin. Kyse voi olla mm. tulkintaepäselvyydestä, jolloin suuntaantavaa oikeuskäytäntöä on saatava, kiusantekofunktiosta, jolloin oikeudesta tulee kiistelyn väline, mutta syynä voi olla myös hallinto-oikeudellisen järjestelmän vieraus, päätösten ymmärtämisongelmat, koettu epäoikeudenmukaisuus - eli laki ei tavoita kansan oikeustajua - mielipiteen ilmaiseminen ja epäkohtien esille-tuonti, yleinen luottamuksen ja/tai kunnioituksen puute oikeusjärjestelmää kohtaan sekä jopa pelkkä kommunikointitarve tai mielenterveysongelmat.¹⁹¹

¹⁸⁶ Gobbato 2007: 260, 264. Ks. myös Pring & Pring 2009: 33.

¹⁸⁷ Tarasti 2002: 583. Huoli päätöksenteon vaikeutumisesta laajemman puhevallan kautta näkyy myös joissain lausunnoissa, jotka esitettiin Århusin sopimuksen hyväksymisen yhteydessä. Ks. HE 165/2003 vp. s. 14 ja PeVL 15/2004 vp. jossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota Århusin sopimuksen mahdolliseen vaikutukseen valitusten määrän lisääjänä. Tämä ei valiokunnan mukaan ole ongelmatonta PeL 21 §:n 1 momentin aiheuttoman viivytyksen näkökulmasta.

¹⁸⁸ Mäkinen 2004 s. 117–118. Ks. ”kiusantekovalituksista” Pohjalainen & Tarukannel 2004 s. 1119, Tarasti 2002: 583 ja Määttä 2002: 56, sekä ”turhan valituksen” määrittelyn vaikeudesta Similä ym. 2006 s. 28.

¹⁸⁹ Määttä 2002: 56.

¹⁹⁰ Mäkinen 2010: 144.

¹⁹¹ Alén 2007: 106–121. Myös Mäkinen tutkimuksesta käy ilmi kunnallisvalitusten osalta esimerkiksi julkisuuden tavoittelu tai koettu epäoikeudenmukaisuuden tunne päätöksestä valittamisen syynä. Mäkinen 2010: 190–194.

Myös asiantuntemuksen osalta ”todellisten tiedonhaltijoiden” erittely ennalta puhevaltaa rajoittavan sääntelyn kautta on mahdotonta, koska ympäristötieto on lähtökohtaisesti ristiriitaista. Epäilyjä erityisesti yksittäisten ihmisten asiantuntijuutta kohtaan on kuitenkin aina välillä esitetty; esimerkiksi Hollo nostaa esille paikallisten asukkaiden kyseenalaisen informaatiopanoksen geenimutaatioriskien määrittelyssä¹⁹². Koska puhevallalla on kuitenkin myös muita funktioita, kuten vuorovaikutus osana demokratiaa, tiedonvaihto eri osapuolten välillä on merkittävämmässä asemassa, kuin sen ratkaiseminen, kuka pitää hallussaan ”parasta” tietoa¹⁹³.

Tutkimustulosten valossa näyttää myös siltä, että ympäristöjärjestöjen valitukset eivät ole perusteettomia ja valitusoikeutta käytetään maltillisesti. Ympäristölupa-asioiden muutoksenhausta tehty suhteellisen tuore selvitys esimerkiksi osoittaa, että kaikkien valittajaryhmien valitukset ovat yli puolessa tapauksista johtaneet muutokseen, mistä voidaan yhdessä selvityksen haastatteluaineiston kanssa päätellä, että ns. turhia valituksia ei juurikaan tehdä.¹⁹⁴ Samansuuntaisia tuloksia ympäristöjärjestöjen valitusoikeuden käytön aktiivisuudesta antaa myös vuotta myöhemmin julkaistu Suvantolan tutkimus. Siinä kaikissa KHO:n ympäristöasioiden vuosikirjaratkaisuissa valituksen oli tehnyt 4,5 %:ssa tapauksista ympäristöjärjestö. Vuosikirjaratkaisuista alueellisen ympäristökeskuksen valitus menestyi puolessa tapauksista ja järjestöjen ja muiden viranomaisten valituksista menestyi jopa kaksi kolmesta.¹⁹⁵ Kaava-asioiden osalta Kuusiniemi puolestaan korostaa, että kuntakaavoista valitetaan hallinto-oikeuteen vain noin joka kymmenennestä ja KHO:n saakka valitetaan kaikista Suomessa vuosittain hyväksyttävistä noin 1300 asemakaavastakin vain 3-4 prosentissa tapauksia, vaikka julkisuudessa on esiintynyt arvioita, joiden mukaan nimenomaan kaavavalitusten runsaus ja käsittelyn hitaus vaikuttaisivat asuntojen tarjontaan ja hintojen nousuun.¹⁹⁶ Myös Mäkinen kaavavalituksia koskeneen tutkimusaineiston menestymisprosentit osoittavat, että valituksia ei voida pitää aiheettomina. Vaasan hallinto-oikeudessa menestymis-

¹⁹² Hollo 1998: 735–756.

¹⁹³ Määttä 2002: 65.

¹⁹⁴ Erityisen menestyksellistä oli viranomaisten muutoksenhaku. Similä ym. 2006: 21 ja 26. Selvitys on tehty Vaasan hallinto-oikeuden ja KHO:n päätöksistä tilastollisesti analysoimalla ja haastatteluin. Ks. kaikkien ympäristöasioiden muutoksenhakutilastoista: Suvantola 2007: 368. Leinonen ym. esittävät ympäristölupapäätösten Vaasan hallinto-oikeuteen osoitettujen valitusten osalta, että vuosina 2000–2005 muutosta haki yli 5000 yksittäistä haitankärsijää, 229 tapauksessa muutoksenhakija oli toiminnanharjoittaja itse, 129 tapauksessa järjestö ja 93 tapauksessa muu toiminnanharjoittaja. Leinonen ym. 2008: 334.

¹⁹⁵ Suvantola 2007: 374. Kaava-asioissa valituksia hyväksytään kokonaisuudessaan kuitenkin melko harvoin ja erityisesti hallinto-oikeuden jo tehtyä hylkäävän päätöksen, päätös harvoin muuttuu KHO:ssa.

¹⁹⁶ Kuusiniemi 2008: 268, 276–277.

prosentti on ollut vuonna 2006 35,7 % ja vuonna 2008 45,2 %. Hämeenlinnan hallinto-oikeudessa vastaavat luvut olivat 22,9 % ja 31,5 %. Mäkisen tutkimus kohdistui kuitenkin vain näihin hallinto-oikeuksiin ja on tietysti mahdollista, että päätös on voinut tulla KHO:ssa kumotuksikin.¹⁹⁷

Joka tapauksessa perinteisesti oikeusturvafunktio on puhevaltakysymyksissä ollut keskeinen, mikä on johtanut siihen, että asianosaisasemaa vailla olevien tahojen puhevaltakin on nähty vain asianosaispuhevaltaa täydentävänä¹⁹⁸. Jos taas tässä esille noussut demokratia puhevallan perusteena ympäristöoikeudellisissa kysymyksissä nostettaisiin vähintään yhtä tärkeäksi kuin oikeusturva, sen osaelementtien kautta myös luonnon edustamistarpeet näyttäytyisivät keskeisinä ilman keinoitekoista ihmiskeskeisiin käsitteisiin tukeutumista.

¹⁹⁷ Mäkinen 2010: 141.

¹⁹⁸ Ks. Kumpula 2004: 126.

2. ARVOJEN JA AINEELLISEN SÄÄNTELYN MERKITYS LUONNON ITSENÄISELLE EDUSTETTAVUUDELLE

2.1 *Arvoista*

Arvot vaikuttavat päätöksentekoon eri tavoin – päätöksentekijän omina arvoina joko tiedostetusti tai tiedostamatta erityisesti joustavien normien muodostamassa tilassa, päätöksentekoon osallistuvien omina arvoina, sekä lainsäädäntöön kirjatujen arvojen, eli yleisten kollektiivisten ja yhteisöllisesti hyväksytyjen arvojen muodossa¹⁹⁹. Toisaalta vasta kun erilaiset arvo-orientaatiot aiheuttavat yksilöiden ja ryhmien välisiä ristiriitoja, oikeuden tehtävä Tuorin mukaan alkaa²⁰⁰.

Ympäristöoikeus erityisesti on kehittynyt aineellisen sääntelyn osalta arvosuuntautuneeksi, kun joustavat normit²⁰¹ ovat nousseet keskeiseksi välineeksi ympäristökysymysten epävarmuuden ja oikeudellisen pysyvyyden yhteensovittamisessa.²⁰² Myös perusoikeusajattelun vahvistuminen on voimistanut arvokeskustelua ja tehnyt siitä näkyvää ja avoimempaa ratkaisuharkinnassa²⁰³. Kun yhteisöllisiä arvoja ei kyetä kirjoittamaan lainsäädäntöön tyhjentävästi, jää myös yksilön ar-

¹⁹⁹ Ks. Flournoy 2004: 65–71 ja Bell & McGillivray 2008: 42–46. Kuusiniemi toteaa, että ympäristöoikeuden oikeuslähdeopilliset painotukset ovat ympäristöoikeuden erityispiirteiden vuoksi (tavoitteellisuus, epävarmuus, arvosidonnaisuus) muista oikeudenaloista poiketen voimakkaan arvosuuntautuneita ja tähän kehitykseen sisältyy luonnonoikeustradition piirteitä. Joustavat normit mahdollistavat tämän kehityksen, sillä kun aineelliset vaatimukset ovat väljiä, jää tulkitsijalle merkittävästi harkinnanvaraa. Kuusiniemi 2001e: 169. Ks. esim. esteettisyyden (kauneusarvon) arvioinnista päätöksenteossa: Ekroos 1995: 389–397.

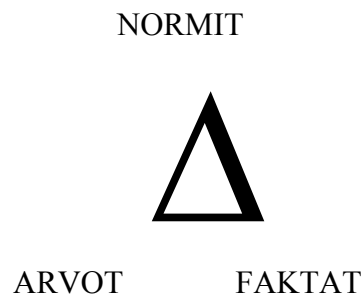
²⁰⁰ Tuori 2007: 130.

²⁰¹ Merikosken mukaan joustavat normit ovat oikeussääntöjä, joita ei ole tarkoitettu rakentumaan määräsäältäisten käsitteiden ja selvien lähtökohtien pohjalle sillä tavoin kuin kiinteäsäältäisten, ankarien normien. Hänen mukaansa on jopa mahdollista, että joustavien normien sisällön tyhjentävä selvittäminen on joustavan normin käsitteen kanssa yhteensopimaton ajatus. Merikoski 1968a: 49–50. Ks. myös Tähti 1991:103–105.

²⁰² Ympäristöoikeudellisten normien harkinta on useimmiten enemmän tai vähemmän arvoperusteista, vaikka tulkintoja sanotaan johdettavan laista. Kuusiniemi 2001e: 169–175. Kallio toteaa, että erityisesti harmailla alueilla, joilla tulkinnalle jää tilaa, tulkitsijan omat, yksilölliset arvot korostuvat, ja niiden merkitys saattaa nousta jopa yhteisöllisiä arvoja merkittävämmäksi. Näennäisesti tällainen tulkinta voidaan toki kiinnittää vaikka lain tavoitteisiin. Kallio 2002: 83. Osuvaa traagisten valintojen käsitettä käyttää Määttä (2000: 309) todeten, että ympäristöoikeudessa ei voida aina tehdä kompromisseja, koska intressien ja arvojen tasapainottaminen ei välttämättä onnistu, vaan joudutaan tekemään traagisia valintoja ympäristöarvojen ja muiden yhteiskunnallisten arvojen välillä. Mäkinen kuitenkin toteaa, että oikeuden rooli on siinä, että oikeuslaitos valvoo tiettyä minimitasoa, jossa parasta mahdollista ei vaadita, mutta alilyönnit hylätään. Mäkinen 2004: 38.

²⁰³ Näin Willhelmsson 2004: 220. Ks. myös Länsineva 2004: 274.

vostuksille enemmän liikkumatilaa.²⁰⁴ Normien lisäksi siis myös arvoja on ympäristöoikeudellisessa ratkaisutilanteessa monenlaisia ja luonnontieteellisistä faktoistakin voi esiintyä erisuuntaisia näkemyksiä. Tällöin perinteisessä oikeudellisen ratkaisutoiminnan kolmiossa sen kaikki elementit ovat joustavia.²⁰⁵ Nämä eri elementit myös kietoutuvat kiinteästi yhteen. Vihervuoren mukaan tästä syystä esimerkiksi oikeus ja tosiasiakysymysten jyrkkä pitäminen toisistaan erillään ei esimerkiksi lupa-asioissa tule kysymykseen²⁰⁶.



Kuvio 4. Oikeudellinen ratkaisutoiminta²⁰⁷

Kun kaikki nämä elementit ovat joustavia, tarkoittaa se myös sitä, että sillä kuka menettelyssä tai prosessissa käyttää puhevaltaa ja mitä tietoa päätöksentekoon pääsee, on huomattavaa merkitystä asian ratkaisulle. Tällöin myös tilannesidonaisuus korostuu²⁰⁸. Puhevallan käyttäjät eivät kuitenkaan tuo yleensä menettelyyn tai prosessiin tietoa normeista, koska näistä huolehtii viranpuolesta hallintomenettelyssä viranomainen tai oikeusprosessissa tuomioistuin. Puhevallan käyttäjät tuovatkin mukaan ratkaisutoimintaan siten lähinnä arvojaan ja faktoja, jotka vaikuttavat normien tulkintaan. Viranomaisilla ja luonnonsuojelujärjestöillä onkin erityinen asiantuntemukseen perustuva rooli puhevallan käyttäjänä. Luonnontie-

²⁰⁴ Ks. arvojen asemasta tieteellisissä tutkimuksissa Määttä 1999: 50–51 ja Kallio 2002: 101–102, jonka mukaan tutkijan ja lainsoveltajan käsitykset yhteiskunnallisista tärkeistä arvoista heijastuvat normien tulkintoihin väistämättä. Kallio 2002: 101–102.

²⁰⁵ Tosin ympäristöoikeudessa joustavien normien rooli saattaa olla näennäinen soft lawn vuoksi, jota oikeudenalalla esiintyy runsaasti. Eli soft law kaventaa päätöksentekijän harkintavaltaa seikoilla, joita ei varsinaisesta ”hard law” normistosta löydy. Toisaalta juuri soft law toimii välivaiheena arvojen konkretisoinnissa, kun arvojen muutoksista ei vielä ole muodostunut sitovaa oikeutta. Ks. Suvantola 2003a: 15.

²⁰⁶ Vihervuori 2008: 519.

²⁰⁷ Kuvio on Hannu Tolosen. Ks. esim. Tolonen H. 1997 : 110–111.

²⁰⁸ Ks. oikeuden ja lain tilannesidonnaisuudesta esim. Wilhelmsson 1997:1180.

teellisten faktojen korostunut asema näkyy ympäristöasioissa myös siinä, että niiden arvioimisesta huolehtii tuomioistuimessa vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa myös asiantuntijatuomari. Ihminen arvottajana ei siten toimi tyhjiössä vaan arvottamista rajoittavat luonnontieteelliset faktat. Kuitenkaan myöskään pelkkää arvot sivuuttavaa luonnontieteellistä asiantuntijatietoa ei voida pitää ympäristöllisen sääntelyn perustana²⁰⁹. Kumpula huomauttaakin, ettei päätöksenteon tietoperustan määrittelyssä ole aina kyse yksinomaan – eikä yleisön osallistumisoikeuksien yhteydessä aina edes ensisijaisesti - päätöksenteolle tarpeellisten tosiasioiden tuottamisesta. Tietoa, arvoja ja intressejä ei ole hänen mukaansa mielekäästä - eikä edes aina mahdollista - erottaa toisistaan.²¹⁰ Keskeistä on siten lähinnä tunnustaa ja tunnistaa että oikeudellinen päätöksenteko koostuu näistä kaikista elementeistä.

2.1.1 *Arvojen ihmislähtöisyydestä*

Arvoja voidaan määritellä monella tapaa. Arvo on esimerkiksi moraalikäsite ja ihmisen toiminnan peruste, jolla ilmaistaan hyviä ja moraalisesti tavoiteltavia asiantiloja tai ominaisuuksia.²¹¹ Tällaista arvonäkemystä voidaan kritisoida ihmiskeskeisyyden ja -lähtöisyyden perusteella, koska määritelmässä mainittu toiminnan perusteleminen tai moraali ovat vain ihmisominaisuuksiin kiinnittyviä. Näistä irtautuvan määritelmän mukaan arvot voisivat olla aina jonkin tai jonkun kannalta hyviä asiantiloja. Jos ihminen kuolee sukupuuttoon, maailmassa ei enää ole ihmisen kannalta tavoiteltavia asiantiloja, mutta jonkun muun olion kannalta tavoiteltavia asiantiloja voi olla. Tavoiteltavat asiantilat siis jäävät, vaikka ihmistä

²⁰⁹ Ks. Esim. Niiniluoto 2000: 56 ja Christophersen 1997: 44–45. Näin myös Berninger ym. 1997: 47.

²¹⁰ Kumpula 2005: 216–217. Wilhelmsson nostaa myös tunteet ja intuitiot merkittäviksi elementeiksi nykyisessä oikeudellisessa päätöksenteossa. Hän huomauttaa, että näitä vastaan voidaan tarvittaessa taistella vain tunnustamalla niiden olemassaolo oikeudellisessa päätöksenteossa. Wilhelmsson 1997: 1190.

²¹¹ Filosofisessa ajattelussa hyvyys on etiikan avainkäsite ja yksi perusarvoista. Muita perusarvoja ovat totuus ja kauneus, jotka liittyvät tieto-oppiin ja estetiikkaan. Arvo on ihmiselle se mitä hän pitää hyvänä ja tärkeänä, jolloin arvo liittyy myös siihen mitä arvostamme sellaisilla määreillä, kuin hyvä, paha, kaunis tai ruma. Arvokäsitteet (hyvä, paha, neutraali) ilmaisevat teon tai toiminnan moraalisen arvon. Ks. Laitinen & Launis 1996:11. Ekroos erottaa ihmisen eläimelliset perustarpeisiin liittyvät arvot muista ihmisen arvoista, jotka liittyvät kulttuuriin. Ekroos 1995: 9–10. Ks. myös Pihlström 2000: 25 ja Pietarinen 2000: 53. Laitinen erottaa arvon käsitteestä vielä sosiaalisen arvon, joka tarkoittaa ympäristöstä opittuja valintatapamuksia, jotka ovat yleisiä, pysyviä ja tavoitteisiin liittyviä. Laitinen & Launis 1996:11. Arvotkaan eivät ole kuitenkaan ole täysin pysyviä, vaan ne vaihtelevat ajan ja paikan mukaan. Voidaankin sanoa, että myös eettinen ajattelumme on kokenut evoluution. Ks. Nash 1989: 4–9. Tämä näkyy myös oikeudellisen suojan kohteissa. Esimerkiksi rikosoikeudellisessa keskustelussa intressit ja oikeushyvät, joita halutaan suojata ovat muuttuneet ajan myötä ja tätä keskustelua oikeudellisen suojan kohteista käydään yhä jatkuvasti. Ks. esim. Pirjatanniemi 2005: 180.

ei olisikaan niitä arvottamassa (ihmislähtöisyyden kritiikki).²¹² Tällaista näkemystä kutsutaan myös arvo-objektivismiksi. Luonnon tai sen osien arvo oletetaan tällöin täysin riippumattomiksi ihmisen arvostuksista, kokemuksistamme ja asennoitumisestamme ja kysymys on siis luontolähtöisistä arvoista.²¹³

Subjektivistisen arvoteorian mukaan taas arvot vaativat aina arvottajan ja kiinnittyvät nimenomaan yksilön arvottamiskykyyn.²¹⁴ Oikeustieteellisessä kirjoittelussa kysymykset ihmiskeskeisyydestä ja ihmislähtöisyydestä on usein sekoitettu²¹⁵. Filosofian piirissä määritelmät näille lähtökohdille on muotoiltu siten, että voidaan erottaa, mikä on arvokasta ja miten arvot ovat olemassa. Ihmisen luoman oikeusjärjestelmän kannalta keskeistä on huomata, että oikeusjärjestelmässä vain ihminen voi antaa luonnolle arvon (ihmislähtöisyys), mutta se miksi ja millä perusteella tämä tulee tehdä, on toinen kysymys (ihmis- tai luontokeskeisyys). Nämä lähtökohdat on hyvä tunnistaa ympäristöoikeuden substanssinkin kannalta, koska ne heijastuvat peruslähtökohtaan *mitä ensinnäkään pidämme ympäristöongelmana*²¹⁶.

Kun katsotaan, että arvojen muodostajan täytyy olla arvoista tietoinen toimija, puhutaan ihmislähtöisistä arvoista. Ihmisellä on arvottamiskyky, joka poikkeaa

²¹² Ks. O'Neill 1999: 274–275. Vrt. Pihlström 2000: 27–34, jossa hän myötäilee Wittgensteinin käsityksiä arvojen ilmaisemattomuudesta.

²¹³ Ks. Pietarinen (2000: 45–46, 51) joka tosin huomauttaa, ettei se, ettemme ole jossain maailmassa itse mukana, estä meitä arvottamasta siinä maailmassa eläviä. Voimme antaa välitöntä arvoa vaikkapa luonnon evoluution mukaiselle kehitykselle Ks. Vilkkä 1998:146–147. Oikeusjärjestelmän aikakäsitys on perinteisesti nykyhetkeen suuntautuva, jossa luodaan malleja, kuinka ei saa, ja kuinka tulee toimia, ettei nykyhetkessä elävien ihmisten oikeuksia loukata. Nykykehityksen mm. tulevien sukupolvien elementin ja kestävä kehityksen myötä, oikeusjärjestys on jossain määrin tunnustanut oikeuden roolin myös tulevaisuuteen suuntautuissa ratkaisuissa. Ks. Kokko 2003: 69–71.

²¹⁴ Vilkkä 1991: 44; Vilkkä 1998: 105–107 ja O'Neill 1999: 269–270. Filosofiset arvoteoriat kytkeytyvätkin kolmeen peruskysymykseen: tarvitseeko arvo arvottajan ja kuka tai mikä arvottaja voi olla, jos sellaista vaaditaan; millaisia arvoja on olemassa (arvojen laatu); ja mihin kohteisiin arvon merkitys voidaan liittää.

²¹⁵ Esim. Ekroos toteaa, että ”Nähdäkseni kaikki arvot ovat ihmiskeskeisiä ja humanistisia, koska ihmiset muodostavat näitä arvoja”. Ekroos 1995: 10. Vrt. O'Neill 1997: 268, jossa hän toteaa, että vaikka ihminen olisi arvojen lähde, ei siitä seuraa, että arvojen kohteetkin olisivat vain ihmisten tiloja.

²¹⁶ Ks. Attfeld 2003: 25; Dobson 2003: 146–147 ja Saward 1996: 92. Pirjatanniemi (2005: 65) toteaa, että ympäristöongelmat tunnistetaan, määritellään ja pyritään ratkomaan yhteiskunnallisissa prosesseissa. Luonto ei ole tällöin ihmisestä irtaantuva elementti, vaan ihminen on aina osa tarkastelunsa kohdetta. Tämä johtaa siihen, että käsitys terveellisestä tai tyydyttävästä ympäristöstä on viime kädessä yhteiskunnallisten määrittelyprosessien tulos. *Toisaalta itse ympäristö on olemassa meistä ja määrittelyistämme riippumatta ja lähinnä sen eteen liitettävä määre esim. terveellinen tai tyydyttävä on ihmisen tuotosta.*

muista luonnon olioista, koska ihminen on moraalisesti tietoinen toimija.²¹⁷ Ihminen kykenee siis arvostamaan luontoa tai luonnon osia myös muiden asioiden perusteella, kuin niistä saatavan hyödyn, ja samalla ihminen kykenee määrittelemään niiden arvon myös jollain tasolla muillekin luonnon olioille. Tässä onkin keskeinen ero – luonnon muut oliot voivat arvostaa jotain vain itsensä vuoksi, ihmisellä puolestaan on kyky nähdä jonkin asian merkitys myös jollekin toiselle lajille tai vaikkapa luonnon monimuotoisuudelle. Tietoisuus ei kuitenkaan lisää tietoisien olennon arvoa ei-tietoisiin olentoihin nähden, vaan luo velvollisuuden muun luonnon huomioonottamiseen. Tämä lähtökohtahan meillä näkyy myös ympäristöperusoikeudessa vastuun muodossa²¹⁸. Puhevaltaan sen taas tulisi vaikuttaa niin, ettei se, että ihminen on ainoa taho, joka viime kädessä oikeusjärjestelmässä voi käyttää puhevaltaa, johda suinkaan siihen, että puhevaltaa tulisi käyttää vain ihmisen intressien vuoksi.

Tosin vaikka ihminen on tietoinen toimija, emme arvottavina yksilöinä ole silti kovin objektiivisia. Haukioja huomauttaa, että osa luonnon muutoksista miellyttää meitä vähemmän kuin toiset, olivatpa ne sitten ihmistoiminnan tai luonnon itsensä aikaan saannosta ja lajienkin suojelutarpeen osalta päätöksemme perustuvat usein inhimillistämiseen. Söpön saimaannorpan suojelusta on helpompi kantaa huolta, kuin jonkin ”rumemman” lajin edustajan ja suojelu on hyvä asia, silloin kun se ei vaikuta omaan toimintaamme millään tavalla.²¹⁹

Arvojen kollektiivisuus oikeusjärjestelmässä rajoittaa osittain niiden kytkeytymistä vain yksittäisen arvottajan etuun. Kollektiiviset arvot ovat yleisellä tasolla kaikkien hyväksymiä virallisia arvoja ja ne saavat hyväksyttävyytensä ja muotonsa oikeusjärjestelmän kautta, koska oikeusjärjestys suojaa juuri niitä arvoja, joita lakia säättävät organit pitävät arvokkaina.²²⁰ Tosin nykyisin moniarvoisuus joudutaan usein kirjoittamaan sääntelyyn sellaisenaan, eikä tyhjentäviä painotuksia lainsäädännön tasolla tehdä suuntaan eikä toiseen. Sosiologiassa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että ihmiset joutuvat tekemään yhä enemmän yksilöllisiä

²¹⁷ O’Riordan toteaa, että luonnonsuojelu perustuu ihmisen arvoihin. Luonto ei kaipaa kadotettuja lajejaan. O’ Riordan 1999: 35. Ks. Pietarinen 2000: 45.

²¹⁸ Ks. Vilka 1998: 112 ja Howarth (2006: 33) joka toteaa, että ihmisellä on valta ja velvollisuudet, jotka erottavat sen aseman muusta luonnosta, vaikka ihminen onkin osa luontoa.

²¹⁹ Haukioja 1995: 11. Ks. myös Flournoy 2004: 57. Olli Tahvosen johtaman tutkimushankkeen yhteydessä kartoitettiin monimuotoisuuden arvostusta Helsingin ulkoilumetsien osalta. Kävi ilmi, että ristiriitatilanteissa, joissa vastakkain olivat biodiversiteetti ja virkistyskäyttö, ihmiset arvostivat enemmän oman suosikkialueensa kaunista maisemaa ja lajirunsaus toivottiin suojeltavaksi muilla aluilla. Muuten luonnon lajirikkaus kyllä koettiin tärkeäksi tekijäksi maiseman kauneuden ja vaihtelevuuden rinnalla. Tahvonen 1999: 29.

²²⁰ Kallio 2002: 82–83. Ks. myös O’Neill 1999: 278–279. Ks. myös Coyle and Morrow 2004: 72–73.

valintoja, koska vaikkapa kyläyhteisö tai yhteiskuntaluokka ei tarjoa yksilöllistymistendenssin vuoksi sellaista yhteisöllistä tukea moraalisiin kysymyksiin, kuin ennen. Samoin instituutioiden neutraalisuus ja poliittinen liberalisoituminen jättää valinnat yhä enenevissä määrin yksilöille.²²¹

Edellä esille tuotu kysymys arvottajasta on helppo ohittaa tässä tutkimuksessa, koska oikeusjärjestelmässä arvo tarvitsee arvottajakseen ihmisen. Näin siksi, että oikeusjärjestelmä kiinnittyy ihmisen toiminnan sääntelyyn ja arvoilla perustellaan toimintaa. Arvo on siis oikeusjärjestelmässä aina *ihmislähtöinen*, vaikka filosofisena käsitteenä arvo voi tarkoittaa myös luontolähtöistä arvoa. Ja myös jos ihminen ei kykenisi vaikuttamaan luonnon toimintaan *lainkaan*, ei sääntelyllä olisi merkitystä. Ihmisen muodostama arvo ei voi tosin olla täysin vapaa luonnon realiteeteista, sillä arvottaminenkin joudutaan viime kädessä tekemään niissä puitteissa, jotka luonto meille tarjoaa.

2.1.2 *Itseisarvo*

Toinen, arvottajasta erillinen kysymys on arvon laatu; toisin sanoen onko kyseessä välillinen vai itseisarvo²²². Välillisiä arvoja voi olla kahdenlaisia. Ensinnäkin on *välineellisiä arvoja*, jotka edistävät jonkin päämäärän saavuttamista. Esimerkiksi ruoka on arvokasta, jos päämääränä on hengissä pysyminen. Toisaalta välilliset arvot voivat olla *myötävaikuttavia* eli kontribuutiivisia. Tällöin jokin on osa kokonaisuutta, ja sen vuoksi arvokas. Luonnon osat ovat juuri tällaisessa merkityksessä objekteja, joilla on välillistä arvoa.²²³ Kokon mukaan välinearvoa onkin erityisesti biodiversiteetin yksittäisillä organismeilla, kuten kasveilla tai vaikkapa geeneillä. Hänen mukaansa tämä välinearvo heijastuu edelleen laji- ja ekosysteemitasolle. Samanlaista heijastevaikutusta biodiversiteetin eri osiin voi olla myös elottomalla luonnolla sen käyttöarvon kautta, kuten maa-ainesten tai veden hyödyntämisellä.²²⁴ Välillisillä arvoilla on nykykeskustelussa negatiivinen kaiku, vaikka samalla tavalla ihminen tai ihmisen toiminta voi olla välinearvo monille lajeille. Esimerkiksi ihmisen mukana kulkeutuu uusille alueille vieraslajeja, tai ihminen voi ruokkia lintuja.

²²¹ Beck 1995: 19–29. Ks. myös Wilhelmsson 1997: 1186.

²²² Kaikki filosofit eivät suinkaan ole pitäneet näitä erillisinä kysymyksinä. Tunnetuin lienee Kantin näkemys, jonka mukaan vain ihmiset voivat saada osakseen itseisarvon, koska vain ihmisillä on järki ja moraalinen harkintakyky. Ks. tästä Väyrynen 2006: 295–302 ja Vilkkä 1998: 100–102.

²²³ Pietarinen 2000: 41–42.

²²⁴ Kokko 2003: 31.

Mutta milloin luonnolla on itseisarvoa? Aristoteles pohti päämäärää, joka olisi ”hyvä ja paras” verrattuna muihin päämääriin. Tällainen päämäärä meillä on, jos pyrimme päämäärään sen itsensä vuoksi, niin että tahdomme kaikkea muuta sen saavuttamiseksi, emmekä tee valintoja jonkin muun saavuttamiseksi. Välittömien arvojen ketju ei voi jatkua loputtomiin, ja tässä valossa arvojen perusteeksi ”kaikki arvot palautuvat lopulta välittömiin arvoihin” vaikuttaa osuvalta. Perinteisessä mielessä itseisarvolla tarkoitetaan siis ei-välineellisen arvon synonyymia.²²⁵

Jos itseisarvon käsitettä käytetään tässä merkityksessä, voi luonnon osien itseisarvoinen huomioiminen kohdata ongelmia. Nimittäin jos luonto kokonaisuutena on itseisarvoinen, eli tässä päämäärä sinänsä, ei yksilö tai laji voi olla välttämättä päämäärä sinänsä. Tällöin luonnon osat eivät tämän näkemyksen valossa olisi siis myöskään itseisarvoisia, koska ne ovat vain välineitä koko luonnon hyvinvoinnin toteuttamisessa. Ei-välineellinen arvo ei kuitenkaan ole itseisarvon ainoa määre, sillä esimerkiksi Vilkka erottaa päämääräarvon lisäksi itseisarvon merkityksistä kokemusarvon, itsen arvon, sisäisen arvon, olemassaoloarvon, kunnioitusarvon tai tasa-arvon²²⁶. Myös määritelmät arvosta, joka on jollakin itsessään, itsensä tähden, sinänsä tai riippumatta muista on liitetty itseisarvoon²²⁷.

Luonnon itseisarvoa voidaan perustella siten esimerkiksi sillä, että koska luonnon toiminta on meistä riippumatonta, se ei voi olla ainakaan pelkästään välinearvo²²⁸. Asiat, jotka ovat *meistä riippumattomia*, voisivat näin olla itseisarvoisia. Pidemmälle vietyä ajatus itseisarvosta kiinnittyisi tällöin objektiivisen arvon synonyymiksi, eli luonnolla on itseisarvoa riippumatta arvostavan objektin arvostuksista²²⁹. Tähän liittyy myös keskustelu luonnonoikeustradition piirteistä. Näin siksi, että oikeuden yläpuolella voidaan katsoa olevan jokin luonnollinen olotila, jota oikeusjärjestyksenkin tulisi kunnioittaa. Luonnon itseisarvo voi siis omata yhtymäkohtia luonnonoikeusajatteluun, samalla tavalla, kuin kansainvälinen ihmisoi-

²²⁵ Aristoteles 1989: 7. Länsimaisessa ajattelussa arvojen kiinnittyminen päämääräsuuntautuneisuuteen on yleistä. Ks. luonnon itseisarvosta myös Vilkka 1998: 134–140 sekä ei-välineellisestä itseisarvosta O’Neill 1999: 266–267. Kuusiniemen mukaan kohde saa välineellisen arvon, jos sillä saavutetaan jotain muuta arvokasta, mutta kohteella itsessään ei ole arvokkaita ominaisuuksia. Jos olio (tai luonto) itse on päämäärä sinänsä, sillä on itseisarvoa, joka on ei-välineellisen arvon synonyymi. Kuusiniemi 2000: 150–151.

²²⁶ Vilkka 1998:17–27. Ks. myös Callicott 2004: 662.

²²⁷ Stanford Encyclopedia of Philosophy 2002: 1–3.

²²⁸ Monet filosofit ajattelevat kuitenkin, ettei itseisarvoa voi perustella sen paremmin muilla arvoilla kuin tosiasioillakaan. Jälkimmäisessä tapauksessa syyllistytäisiin ns. naturalistiseen virhepäätelmään. Tällöin on kyse siitä, että moraalista hyvää pyritään määrittelemään jonkin luonnollisen eli ei-moraalisen ominaisuuden kautta, kuten hyödyn tai onnellisuuden avulla. Erityisesti tällaista perustelematonta ja määrittelemätöntä itseisarvon käsitettä on puolustanut G. E. Moore. Ks. hänen ajatuksistaan esim. Moore 1903.

²²⁹ O’Neill 1999: 267.

keusajattelu, jossa on jo havaittavissa avoimia luonnonoikeuteen viittaavia elementtejä.²³⁰

Ihmisen toiminta kuitenkin vaikuttaa luontoon ja luonnontieteellinen tieto mahdollistaa jossain määrin tämän vaikuttamisen ja seurausten välisen yhteyden selvittämisen. Tämä lähtökohta myös mahdollistaa sen, että ihmisen toiminnan sääntely luontoa kohtaan on ensinnäkään merkityksellistä. Asian käänköpuoli on se, että ihminen osana luontoa tuhoutuisi luonnon mukana. Suotuisat elinolot ja kestävästi uusituvat luonnonvarat ovat myös ihmisen toiminnan perusta. Mutta voidaan puhua luonnon itseisarvosta, jos tavoittelemme näitä olosuhteita vain itsemme vuoksi?

Ihmiskeskeisyys näkyy esimerkiksi ympäristölaatuksendardeissa, joiden taustalla on ensisijaisesti ihmisen hyvinvointiin liittyvät seikat. Esimerkiksi EU-direktiivissä, joka koskee teollisuuden kloorialkalin raja-arvoja, tavoitteena on suojella unionin vesiympäristöä saastumiselta²³¹. Howarth toteaa, että siinä asetettu ”biologinen standardi” kalojen elohopeapitoisuuden raja-arvosta, joka on 0,3 mg/kg, ei ole ensisijaisesti tarkoitettu suojaamaan kaloja tai vesiekosysteemejä, vaan ihmisten terveyttä. Ihmiskeskeisten tavoitteiden ohella tosin nämäkin saattavat tulla suojelluksi.²³²

Moore puhuu sisäisestä arvosta, joka voi tarkoittaa sitä, että jollakin on sisäinen arvo, vaikkei mitään muuta kohdetta olisikaan olemassa. Hän erottaa kuitenkin myös kaksi muuta arvoulottuvuutta. Ensinnäkin on asioita, jotka mukanaolollaan edistävät kokonaisuuden sisäistä arvoa ja toiseksi on asioita, joilla on arvokkaita (hyviä) seurauksia. Samalla Moore korostaa, etteivät nämä muodot välttämättä liity toisiinsa. Jokin voi olla sisäisesti hyvä asia, vaikkei sillä ole hyviä seurauksia tai jokin voi olla hyvä kokonaisuuden sisäistä arvoa edistämällä, vaikkei sillä itsellään ole sisäistä arvoa, eikä hyödyllisiä seurauksia.²³³ Myös Pietarisen mukaan välitöntä arvoa voi olla jollain, jolla ei ole sisäisiä ominaisuuksia, koska erityisesti luonnon ja sen osien ominaisuudet yleensä toteutuvat vain silloin, kun on olemassa muitakin tahoja²³⁴. Näin millä tahansa luonnon kohteella voi olla välitöntä

²³⁰ Kuusiniemi 2000a: 153. Ks. myös Tuori 2000:8–15 ja Kallio 2002: 91–92 ja Luhman 2004: 88–89.

²³¹ Direktiivi 82/176/ETY.

²³² Howarth 2006: 7.

²³³ Moore 1955: 250–252. O’Neill liittää ”moorelaisen” sisäisen arvon olion ei-relaationaalsiin ominaisuuksiin, joko niin, että olion ominaisuudet säilyvät huolimatta muiden olioiden olemassaolosta tai –olemattomuudesta tai ominaisuudet ovat niitä ominaisuuksia, joita voidaan luonnehtia viittaamatta muihin olioihin. O’Neill 1999: 271–272.

²³⁴ Pietarinen 2000. 43. Ks. O’Neill 1999: 271–272.

arvoa. Tämä pätee sekä yksittäisiin eliöihin että lajeihin, populaatioihin, eliöyhteisöihin, ekojärjestelmiin ja erilaisiin luonnonmuodostelmiin.²³⁵

Moore korosti myös erityisesti itseisarvon merkitystä perustelemattomana ja määrittelemättömänä käsitteenä. Oikeustieteellisessä ajattelussa tällaisen itseisarvo-käsitteen käyttö johtaa väistämättä ongelmiin, kun oikeustieteen luonne on vahvasti argumentaatioon painottunut sekä tutkimuksellisesti että varsinaisen oikeudellisen ratkaisutoiminnan osalta. Sellaista käsitettä, jota ei voida perustella millään, onkin vaikea nähdä oikeusjärjestyksen kannalta toimivana ja siksi kaikki oikeudellisissa tutkimuksissa itseisarvokäsitteen kanssa operoivat pyrkivät perustelemaan sen käytön jollain seikalla ja määrittelemään käsitteen sisällön. Mielestäni tärkeintä on kuitenkin tarkastella sitä miksi ja mihin tarkoitukseen oikeusjärjestelmä luonnon itseisarvon käsitettä tarvitsee.

Oikeuskirjallisuudessa ja virallislähteissä itseisarvon käsitteellä on pyritty korostamaan sitä, että luonnolla on oma, *ihmisen edusta riippumatonkin oikeudellinen merkitys*, vaikka oikeusjärjestelmän luonteesta johtuen ihminen joutuu tekemään *arvottamisen*. Viimeaikaisissa ympäristöoikeuden tutkimuksissa luonnon itseisarvoa ei ole voitu sivuuttaa, ja se nähdään jo osana oikeusjärjestelmäämme. Esimerkiksi Kokko ottaa lähtökohdaksi biodiversiteettioikeudessaan²³⁶ luonnon objektiivisen arvon, korostaen tässä yhteydessä *itseisarvon erottamista arvottamisesta*. Hän toteaa, että ”lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää, että luonto on objektiivisen arvon synonyymi riippumatta ihmisestä arvottavana toimijana, vaikka konkreettisessa oikeudellisessa harkinnassa ihminen joutuukin tämän arvottamisen ennemmin tai myöhemmin tekemään.” Tämä näkemys perustuu pohjimmiltaan Taylorin käsitykseen, jonka mukaan arvot perustuvat kohteiden objektiivisiin ominaisuuksiin, mutta toimintaa ohjaavina motiiveina ne ovat ihmisten konstruktioita, vaikka samat ominaisuudet muodostavat toisella tavalla perustan luonnon kohteiden omille arvoille.²³⁷ Ihmisen merkittävää asemaa oikeusjärjestelmän moraalisena toimijana luonnon arvon laadusta riippumatta korostaa myös Pirjatanniemi todeten, että jos ympäristöintressit halutaan irrottaa ihmisen välittömistä eduista, vain vastuuajattelu on se lähestymistapa, jolla vapauspohjaisuus ja ihmis-keskeisyys kyetään haastamaan²³⁸.

²³⁵ Pietarinen 2000: 44. Ks. itseisarvon kohdistumisesta: Kokko 2003: 32–33.

²³⁶ Kokko määrittää biodiversiteettioikeuden ympäristöoikeudesta *erilliseksi oikeudenalaksi*, jolla on kyllä ympäristöoikeuden kanssa paljon yhteistä, mutta niiden väliltä löytyy myös eroja. Biodiversiteettioikeus on Kokon mukaan erityisesti tavoitteiltaan ympäristöoikeutta täsmentyneempää. Ks. lisää Kokko 2003: 35–39.

²³⁷ Kokko 2003: 30–31. Luonnon kunnioittamisen etiikkaa on edustanut ympäristöfilosofoista erityisesti Taylor. Ks. Taylor 1999: 225–250.

²³⁸ Pirjatanniemi 2004: 75–78.

Kumpulan mukaan perinteisen luonnon, luonnonosien ja ihmisen välisen moraalisuhteen lisäksi – joka vastaa kysymykseen toiminnan kohteiden merkityksellisyydestä – tulee määritellä luonnon muuttamisen rajat. Hän näkee luonnon itseisarvon eettisessä ja (oikeudellisessa) järjestelmässä eettiseksi velvollisuudeksemme puolustaa luonnon potentiaalia, sen kasvuvoimaa. Luonnosta riippuvaisina luonnon olioina, muuta mahdollisuutta, kuin arvostaa luontoa itseisarvona, ei ole. Kaiken vuorovaikutuksemme luonnon kanssa tulee hänen mukaansa sisältää tämä lähtökohta.²³⁹ Myös perusoikeusuudistuksen valmisteluaineistossa on huomioitu tämä riippuvuussuhde. Hallituksen esityksessä nimittäin todetaan, että ”[y]mpäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle²⁴⁰.” Pöyhönen puolestaan puhuu ympäristöstä yhtenä perusoikeusjärjestelmän *perushyvinä* uutta varallisuus-oikeutta kehittäessään. Hän asettaa nämä perushyvät perusvelvollisuuksiineen ja -oikeuksineen systeemin perustaksi siten, että omistuksen, sopimuksen ja vahingonkorvauksen asema ja sisältö oikeusinstituutioina suhteutetaan näihin lähtökohtiin.²⁴¹

Määttä puolestaan toteaa, että ihmisen hyvinvoinnin ja luonnosta saatavan hyödyn lisäksi voimassa oleva oikeusjärjestys suojaa jo luonnon- ja ympäristöarvoja, joita ei voida suoraan palauttaa ihmisen hyvinvointiin. Välineellisydestä irtautuminen on nähtävissä sekä useissa kansallisissa järjestelmissä että kansainvälisellä ja eurooppaoikeuden tasolla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että myös luontoon ja ympäristöön liittyvät omat arvot otetaan huomioon viranomais- ja tuomioistuinpäätöksenteossa.²⁴² Kuusiniemi lähestyy kysymystä toisesta suunnasta, ja huomauttaa, että ainakin itseisarvoisesta luonnon suojaamisesta voidaan puhua siinä mielessä, että ihmisen taloudellisesti tuottoisaa toimintaa voidaan rajoittaa luonnon vuoksi tarvitsematta osoittaa konkreettista taloudellista tai muuta hyötyä, joka tästä nykyihmiselle koituu²⁴³.

Konkreettinen esimerkki edellä mainituista näkemyksistä on lainsäädännössämme esiintyvä *suotuisan suojelutason* käsite, jonka taustalla voidaan nähdä luonnon itseisarvoisuus. Kallio havainnollistaa käsitettä siten, että meidän on annettava myös muille luonnon käyttäjille, kuin ihmisille, samat mahdollisuudet käyttää luontoa hyväksi. Suotuisaa suojelutasoa turvaamalla turvaamme lajille tai luonto-

²³⁹ Kumpula 1998: 163, 169.

²⁴⁰ HE 309/1993 vp. s. 20.

²⁴¹ Pöyhönen 2000: 84.

²⁴² Määttä 2001: 308–309.

²⁴³ Kuusiniemi 2000a: 152–154. Hän kuitenkin pitää itseisarvo- ja välinearvokeskustelua oikeudellisen ratkaisutoiminnan kannalta epäoleellisena, sillä arvokkaiksi koettuja asiantiloja on hänen mukaansa mahdollista edistää arvon luonteesta riippumatta. Ks. myös Kallio 2002: 80–81 ja Kumpula 1998: 166–169.

tyypille ”oikeuden” olemassaoloon niiden luontaisessa sijaintipaikassa. Toimintamme oikeutusta siis verrataan siihen, onko lajilla tai luontotyyppillä mahdollisuus ”käyttää oikeuttaan” olemassaoloonsa tietyllä alueella.²⁴⁴

Lajien ja luontotyyppien säilymismahdollisuuksia lähestytään tällöin niiden omien ekologisten tarpeiden ja olemassaolon oikeutuksen näkökulmasta.²⁴⁵ Myös Määttä pitää suotuisaa suojelutasoa luonnon itseisarvoisuuden ilmentäjänä tarkastellessaan EY:n luonnonsuojelusäädöksiä (lintudirektiivi²⁴⁶ ja luontodirektiivi²⁴⁷). Kallion tavoin Määttä katsoo näiden ilmentävän itseisarvon mukaista ajattelua, kun säädösten katsotaan perustuvan ekologiisiin kriteereihin, vaikka luonnon itseisarvoa ei olekaan yhteisön sääntelyssä suoraan dokumentoitu.²⁴⁸

Sen sijaan muiden alueella esiintyvien lajien ja luontotyyppien osalta edellinen ei muodosta suojaa, jollei tämä ole kyseisen erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan kannalta merkityksellistä. Suvantola toteaa, että LSL:iin sisältyy useita suojeluinstrumentteja, jotka eivät anna täydellistä suojaa alueen kaikille luonnonarvoille. Kaikki luonnonarvot alueella tulevat suojelluiksi vain luonnonsuojelualueen perustamispäätöksellä.²⁴⁹ Oikeudellisessa tarkastelussa luonnon itseisarvoa ei voidakaan liittää kuin johonkin luonnon osaan kerrallaan²⁵⁰.

Luonnon itseisarvo on voimassa olevassa oikeudessa jo jossain määrin tunnustettu. Esimerkiksi Rion sopimus²⁵¹, tai meillä ympäristöperusoikeussäännös (PeL 20

²⁴⁴ Kallio 2001: 44.

²⁴⁵ Kallio 2002: 96. LSL 5 §:n mukaan ”Luontotyyppin suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyyppin säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyyppille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa. Eliölajin suojelutaso on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään.” Hallituksen esityksen mukaan säännös on tyyppillinen tavoitepykälä, joka täydentää monimuotoisuuden vaatimusta, eikä sitä voida suoraan soveltaa yksittäistapauksiin. Seurannan perusteella ilmenevä huolestuttava kehitys luontotyyppin tai eliölajin suotuisan suojelutason säilyttämisessä kuitenkin velvoittaisi viranomaiset toimenpiteisiin. Ks. HE 79/1996 vp. s.27–28. Ks. KHO 2000:41.

²⁴⁶ Neuvoston direktiivi 79/409/ETY, luonnonvaraisten lintujen suojelusta.

²⁴⁷ Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

²⁴⁸ Määttä 2001: 307. Ks. myös Krämer 2000: 131–143. Euroopan neuvoston direktiivi 79/409/ETY, luonnonvaraisten lintujen suojelusta

²⁴⁹ Suvantola 2003a: 37.

²⁵⁰ Luonnon osien turvaaminen näyttäytyy myös helpommin ihmisten intressien näkökulmasta tarpeellisenä. Määttä mukaan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökulmasta ihmisiin konkreettisesti kohdistuvan haitan sääntely nähdään hyväksyttävämpänä verrattuna sääntelyyn, joka koskee abstrakteja ja yleisiä luonnon ja ympäristöedun turvaamiseen liittyviä tavoitteita, kuten biodiversiteetin suojelu tai ilmastomuutoksen torjunta. Määttä 2000: 310.

²⁵¹ SopS 78/1994.

§) ovat jo oikeuden pintatasollekin²⁵² dokumentoituja todisteita siitä, että ”luonnon suojelemiseen liittyy arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi”²⁵³. Pirjatanniemi toteaa, että erityisesti perus- ja ihmisoikeudet ovat moraalisten pohdintojen kanava, jota kautta nämä pohdinnat tunkeutuvat oikeusjärjestykseen²⁵⁴. Perusoikeusuudistus vahvisti myös ympäristön arvoperustaa, ja käytännössä tämä merkitsee Hallbergin mukaan esimerkiksi sitä, että sellainen lainsäädäntö, joka sallii laajalle ulottuvia vahingollisia vaikutuksia luonnonolosuhteisiin, ei ole mahdollista.²⁵⁵

Toisaalta taas luonnolla ei oikeusjärjestyksemme mukaan ole sellaista arvoa, joka estäisi luontoa vahingoittavat toimet, jos näitä ei ole laissa suoranaisesti kielletty. Tämä perustuu luonnon välineellisyyteen, koska periaatteellinen lähtökohta on käyttää luontoa hyväksi²⁵⁶. Hollon mukaan kysymys on myös siitä, että perinteisesti oikeusjärjestyksessä esiintyy yleisiä velvollisuusperiaatteita, jotka määrittävät esimerkiksi kansalaisten välisiä sosiaalisia suhteita. Ympäristöllä abstraktina, ihmissuhteiden ulkopuolisena tekijänä ei ole tällaisia perinteitä oikeusjärjestyksessä.²⁵⁷ Kuusiniemi toteaa esimerkiksi, että maa-aineslain mukaan omistaja voi käyttää omistamaansa kallioaluetta hyödykseen taloudellisesti, eikä sillä elävällä *tavanomaisella* lajistolla ole oikeutta olemassaoloon, jos ne haittaavat maanomistajan käyttöpyrkimyksiä. Tästä Kuusiniemi johtaa kysymyksen, tulisiko lajeille, jotka käyttävät kalliota kasvu- tai esiintymispaikkana, taata jonkinlainen *prima facie* oikeus olemassaoloon?²⁵⁸ Jos vastaus on myönteinen, luontoon kohdistuvat loukkaukset pitäisi perustella jollain vahvemmillä oikeuksilla.

²⁵² Tuori jakaa kriittisen oikeuspositivismin esityksessään oikeuden eri tasoille. Hän korostaa ettei oikeus muodostu pelkästään näkyvästä pintatasosta - säädöksistä ja oikeustapauksista – vaan siihen kuuluu pintatasolle edellytyksiä ja rajoituksia luovia syvempiä kerrostumia. Tuorin mukaan nämä pinnanalaiset kerrostumat ovat oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne. Näiden tasojen taustalla on historiallinen ulottuvuus, joka perustuu oikeuden positiivisuuteen, eli muutettavuuteen. Tuori 2000:163.

²⁵³ HE 309/1993 vp. s. 66. Samassa esityksessä todettiin myös, että jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tässä palataan edelleen sen kysymyksen ääreen suojellaanko luontoa sen itsensä vuoksi vai ihmisen tarpeista lähtien. HE 309/1993 vp.

²⁵⁴ Pirjatanniemi 2005: 182. Näin myös Hallberg, joka puhuu perusoikeuksista siltana pohtiessaan oikeuden paikkaa arvokeskustelussa. Hallberg 2005: 68.

²⁵⁵ Hallberg 2005: 117.

²⁵⁶ Kokko 2002: 99.

²⁵⁷ Hollo 2009: 5.

²⁵⁸ Kuusiniemi 2000a: 164. Ks. myös Kallio 2002: 76. Tällainen tilanne muodostuisi ristiriitaiseksi perusoikeuksien, erityisesti omaisuudensuojasäännöksen kanssa. Kuusiniemi kuitenkin toteaa, että lainsäädäntöteknisesti tällainen muutos olisi toteutettavissa. Joko niin, että maa-aineslain (24.7.1981/555) 3.1:n luvanmyöntämisestettä täydennettäisiin tai lakiin lisättäisiin luvanmyöntämisedellytys ja näin kallion merkitys luonnon monimuotoisuudelle tulisi arvioitavaksi sekä alueellisesti että paikallisesti. Toisaalta kallion oikeussubjektiuskaan ei ole mahdollon ajatus, vaan tällöin

Ajatus itseisarvosta konkretisoituisi korvausten tasolla ja tätä yhtenä luonnon oikeudellisen aseman tärkeänä elementtinä on korostanut esimerkiksi Stone. Jos aineellinen sääntely turvaisi luontoa itseisarvoisena, voisivat vahingonkorvaukset vaikkapa pilaantuneen joen hyväksi olla mahdollisia myös tilanteissa, joissa saastuminen ei ole aiheuttanut haittaa yhdellekään ihmiselle²⁵⁹. Ympäristövastuudirektiivi²⁶⁰ on esimerkkinä oikeudellisen ajattelun kulkeutumisesta tähän suuntaan.

Toisaalta mielestäni luonnon itseisarvo luonnon ainutlaatuisuuden ja ihmisestä riippumattomuuden merkityksessä kytkeytyy siihen faktaan, ettei kaikki ole rahalla korvattavissa. Lähimmäksi itseisarvon ideaa oikeustieteessä kiinnittyykin tällöin ajatus *korvaamattomuudesta*. Sellaiset luonnonosat tai kokonaisuus, jonka häviäminen olisi korvaamatonta, nähdään itseisarvoisena. Käytännössä tämä tarkoittaa elinolosuhteiden tasoa, jotka eivät vaaranna esimerkiksi lajin tai ekosysteemin toimintaa. Tästä näkökulmasta luonnon itseisarvoisuus myös näyttäytyy oikeusjärjestelmässämme huomioon otettuna – esimerkiksi uhanalaisia lajeja suojellaan voimakkaasti²⁶¹. Myös Kallion mukaan luonnon itseisarvon merkitys oikeusjärjestelmässä on siinä, että sitä tarvitaan ehkäisemään peruuttamattomia muutoksia. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että yksittäisen vahingollisen toiminnan arvioinnista tulisi siirtyä laajempiin ja monipuolisempiin näkökulmiin²⁶².

kallion oikeus olemassaoloon ei vain olisi absoluuttinen, vaan suhteutettavissa päätöksentekomenettelyssä muihin oikeuksiin ja intresseihin. Kuusiniemi 2000a: 164–165. Näiden vaihtoehtojen sijaan voidaan ajatella luonnon oikeudet ns. *refleksioikeuksiksi*, jolloin ihmisillä olisi velvollisuuksia luontoa kohtaan, josta sitten ikään kuin heijastumana luonnon oikeudet muodostuisivat. Määttä 1999: 164. Ks. myös Kuusiniemi 2000a: 157–160.

²⁵⁹ Ks. Stone 1996: 8–9, joka pitää korvauksia, jotka käytetään luonnon itsensä hyväksi yhtenä juridisiin oikeuksiin liittyvistä ehdoista. Ks. Kuusiniemi 2000a: 158. Maaperän pilaantumiseen liittyy yleensä ennallistamisvastuu. Esimerkiksi Baselin vastuu- ja vahingonkorvauspöytäkirjassa 1999 (ei vielä voimassa) tavoitteena on vahingonkärsijän omaisuusvahinkojen korvaamisen lisäksi ympäristön ennallistaminen.

²⁶⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta.

²⁶¹ Ks. O'Neill 1999: 271–272. On mahdollista, että uusiakin lajeja syntyy, mutta käytännössä nämä eivät meidän aikakäsityksemme puitteissa korvaa menetettyjä lajeja. Esim. Haukiojan mukaan lajiutuminen on harvinainen tapahtuma vuosimiljoonankin aikaskaalassa ja kokonaan uusien organismityyppien osalta syntyy saattaa vaatia aikaa kymmeniä miljoonia vuosia. Haukioja:1995: 9.

²⁶² Kallio 2002: 82. Tähän keskusteluun liittyy myös ekologinen kompensatio, eli menetettäviä luontoarvoja voidaan joissain tilanteissa korvata toisilla. Ekologiseen kompensatioon veloitetaan esimerkiksi EY:n luontodirektiivin 6.4 artiklassa (Natura 2000-verkoston yhtenäisyydelle aiheutuvat heikennykset tulee korvata kompensatiotoimin) ja Ramsarin sopimuksessa (vesiperäisen maan menetys vesilinnustolle tulee korvata tietyissä tilanteissa). Tällaiset kompensatiot tehdään ekologisista syistä, ei ihmisen välittömien tarpeiden tyydyttämiseksi. Kompensatioita ei voida kuitenkaan käyttää juuri sellaisten luonnonarvojen osalta, joita ei voida korvata ja kompensatiot ovat muutenkin viimesijainen keino suhteessa siihen, että luonnonarvoille vahingollista hanketta ei toteutettaisi lainkaan. Suvantola 2006b: 38–42.

Luonnossa, kuten ihmisoikeuksienkin järjestelmässä voikin olla olemassa ehdottomia itseisarvoisesti suojattavia kohteita (vrt. subjektiiviset oikeudet), mutta myös muita intressejä, joita voidaan intressipunninnalla asettaa vastakkain.²⁶³ Näin ollen on mahdollista myös vetää raja itseisarvoisesti suojattavien kohteiden ja intressipunninnalla arvoitettavien kohteiden välille. Esimerkiksi vesilain (264/1961) 2:5:n mukaisesti lupaa *ei saa myöntää*, jos siitä aiheutuisi huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Jos ei ole kyse tällaisista huomattavista vahingollisista muutoksista luvan myöntämistä punnitaan esimerkiksi luonnolle aiheutuvan haitan ja elinkeinoelämän tarpeiden suhteessa (vesilaki 2:6).²⁶⁴

Edellä esitetystä on havaittavissa, että itseisarvolla on erilaisia merkityksiä. Tämän huomaa helposti myös filosofisesta tutkimuksesta, josta itseisarvokeskustelu puolestaan on siirtynyt ympäristöoikeuden piiriin. Oikeuskirjallisuudessa tätä monimerkityksellisyyttä ei ole täysin ymmärretty ja siksi kirjoittajat näyttävät toisinaan ikään kuin puhuvan eri asioista.²⁶⁵

Nähdäkseni tärkeintä oikeudellisessa ajattelussa on tunnistaa, mikä muodostaa nimenomaan oikeusjärjestelmässä luonnon itseisarvon käsitteen tarpeen ja millaisen itseisarvon sisällön kanssa oikeusjärjestelmä kykenee operoimaan. Tällöin puhutaan lähinnä luonnon toiminnan minimitason suojaamisesta, joka mahdollistaa kuitenkin myös ratkaisuja, jotka eivät yksittäistapauksissa välttämättä kiinnity yhdenkään ihmisen välittömään etuun. Vaikka filosofian piirissä on esitetty useita itseisarvokäsityksiä, oikeudellisen järjestelmän luonne ihmisen toimintaa ohjaavana järjestelmänä rajaa itseisarvon eri merkitysten käyttöalaa. Filosofisesti itseisarvolla voitaisiin esimerkiksi perustella ekologisista painotuksista riippumattomasti niin sanottua tavallisten lajien suojaa, mutta niiden huomioonottaminen oikeudellisissa intressipunnintatilanteissa itseisarvoisena ei ole mahdollista, koska se estäisi ihmisen luontoon liittyvät normaalit käyttäytymismallit, tai toisaalta tekisi itseisarvon käsitteen tyhjäksi.

²⁶³ Mm. Kokko toteaa, että biodiversiteetin turvaaminen on ihmisten intresseistä riippumatonkin itsenäinen yleinen ympäristöetu, joka perustuu luonnon itseisarvoon. Kokko 2003: 191. Ks. arvojen ja intressien suhteesta myös Vihervuori 1981: 36. Ks. myös Smith 2003: 11.

²⁶⁴ Ks. Vuotoksen tapaus KHO 2002:86, johon palataan myöhemmin tässä tutkimuksessa.

²⁶⁵ Ks. Attfield 2003:12–15, joka huomauttaa, että se että jollakin on arvoa, ei tarkoita, että sillä on arvoa jollekin tai muille. Ks. myös O'Neill 1999: 268 sekä Makkonen 1977: 78, joka on huomauttanut, että suurin osa oikeustieteellisestä termistöstä jää enemmän ja vähemmän väljäksi. Ehdottoman täsmällisen merkityssisällön määritelmä estäisi mielipiteiden vaihdon.

2.1.3 *Ihmiskeskeisyydestä ihmislähtöisyyteen*

Koska itseisarvolla on niin monenlaisia merkityksiä, luonnon itseisarvo voidaan käsittää myös ihmiskeskeisesti. Tyypillinen ihmiskeskeinen eli antroposentrinen peruste luonnon itseisarvolle on, että luonto on olemassaolomme perusta²⁶⁶. Kyseessä on ihmiskeskeinen peruste, jollei väitetä käsitettä laajemmin, esimerkiksi kaiken elävän olemassaolon perustana.²⁶⁷

Arvo on ihmiskeskeinen, jos ihminen muodostaa sen kohteen ihmiselle kuuluvien tai ihmisten tuottamien ominaisuuksien perusteella. Esimerkiksi luonnonsuojelu on arvokasta, koska näin lajit säilyvät tulevien ihmiskupolvien ihailtavaksi tai muihin tarpeisiin.²⁶⁸ Ihminen voi arvottaa luontoa ihmiskeskeisesti monelta kannalta, muun muassa talouden, ekologian, estetiikan ja tutkimuksen näkökulmista. Näitä voidaan vielä pilkkoa pienempiin osiin ja esimerkiksi ekologiselta kannalta Niemelä on erottanut arvottamisperusteita, joiden pohjalta ihminen arvottaa kohteita hyödyn, kauneuden, harvinaisuuden, tai kokonaisuuden perusteella²⁶⁹.

Yleensä ihmiskeskeisyys liitetään kuitenkin ympäristöfilosofiassa helpommin välineellisiin arvoihin, kuin itseisarvoihin. Toisaalta oikeustieteellisessä ajattelussa ei oikeastaan ole väliä, käytetäänkö luontokeskeisen arvon vai itseisarvon käsitettä ilmaisemaan sitä, että oikeusjärjestelmästä on löydettävissä ihmisen välittömistä intresseistä irtautuvia arvoja. Ympäristösääntelyssähän turvataan karkeasti jaotellen kolmenlaisia arvoja: *arvoja, jotka ovat vain ihmiselle tärkeitä* (kulttuurin ja rakennustensuojelu), *arvoja, joilla ei ole merkitystä pelkästään ihmiselle* (kestävä kehitys²⁷⁰) sekä *arvoja, jotka ovat tärkeitä ihmisestä riippumatta* (ekologis-

²⁶⁶ Ks. Kumpula & Määttä 2002: 212 sekä Bosselmann 2004: 307–308. *Tosin tällöin voidaan mielestäni kysyä onko kyse tässä yhteydessä lainkaan itseisarvosta, koska tässä merkityksessä luonnon arvo on välineellinen, eikä kyse ole sen sisäisestä arvosta ja sen arvo on myös arvottajan intressistä riippuvainen.*

²⁶⁷ Ks. Freyfogle 2004: 105–109 ja ympäristöllisten oikeuksien ja ihmiskeskeisyyden suhteesta Anderson 1998: 14–15.

²⁶⁸ Ks. Pietarinen 2000: 44.

²⁶⁹ Ks. esim. Niemelä 2000: 217–230. Enemmänkin erilaisia arvoja voidaan luonnosta tuki löytää. Mm. Holmes Rolstoi III (1999:204–224) erittelee taloudellisen, elämän ylläpitämisen, ajanvietteellisen, tieteellisen, esteettisen, elämän, monimuotoisuuden ja yhtenäisyyden, vakauden ja spontaanisuuden, dialektisen sekä sakramentillisen arvon. Ks. arvostusten mittaamisesta taloustieteelliseltä kannalta esim. Pouta & Rekola 2000: 130–153. Taloustieteessä kustannus/hyöty –arviot ovat usein keskeisellä sijalla, jotka ilmentävät voimakkaasti ihmiskeskeistä näkökantaa. Luonnolla täytyy olla kuitenkin muutakin arvoa, kuin markkinoiden kautta määräytyvä arvo. Ks. esim. Oksanen 2000: 94–96. Kuusiniemen korostaa, että oikeusjärjestyksen näkökulmasta luontoarvot ovat aina aineettomia arvoja. Näille on ominaista, että niillä ei ole markkinahintaa. Kuusiniemi 2000b: 194.

²⁷⁰ Esim. Ekroosin mukaan kestävään kehitykseen liittyy ainakin välillisesti myös arvoja, jotka eivät ole oman lajin tulevaisuuden kannalta välttämättömiä. Pääosin kestävässä kehityksessä on

ten järjestelmien toimivuus). Erilaiset arvot eivät esiinny erilaisissa tilanteissa toisistaan riippumattomina, vaan samalla voidaan turvata luontoarvoja ja vaikkapa ihmisen kokemaa luonnon hyöty- tai kauneusarvoa. Eri tahoilla on samaan aikaan useammanlaisia arvoja, riippuen siitä kenen tai minkä näkökulmasta arvo muodostuu. Varsinkin kaksi viimeistä tilannetta rinnastuvat usein toisiinsa, ja ovat vaikeita erottaa. Viimeinen arvojen ryhmä viittaa kuitenkin luonnon itseisarvoon tai luontokeskeiseen arvoon tai luontokeskeiseen itseisarvoon, riippuen kuka käsitteen määrittää²⁷¹.

Ihmiskeskeisyyden ja välineellisten arvojen suhdetta on pohtinut esimerkiksi Kumpula. Hän tuo esille keskustelun ihmiskeskeisyyden (virheellisestä) tulkinasta, sillä usein ihmiskeskeisyys nähdään hänen mukaansa välineellisyyden synonyymina. Ihmiskeskeisyydestä on kuitenkin mahdollista erottaa eri tasoja, kuten heikko ja vahva ihmiskeskeisyys. Vahva ihmiskeskeisyys tarkoittaisi näin ollen luonnon käyttämistä vain ihmisen tarpeisiin, muusta luonnosta tai sen olioista piittaamatta, kun taas heikon ihmiskeskeisyyden sisältö on siinä, että ihminen on luonnon osa, mutta ainoa moraalisesti kykenevään toimiva kulttuurinen olento.²⁷² Kumpulan mukaan ihmiskeskeisyyden tasoa voidaan oikeusjärjestelmässä säännellä, kun ihmisten oikeuksia rajoitetaan ekologisista perusteista. Näiden rajoitusten perusteeksi muodostuvat luonnon itseisarvo, ihmisen vastuu luonnosta sekä ihmisen asema luonnon osana.²⁷³

Heikolla ihmiskeskeisyydellä tarkoitetaan myös esimerkiksi Smithin kirjoituksissa sitä, että ihminen on arvon määrittäjä, muttei omaa etuoikeuksia luonnon muihin olioihin tästä syystä²⁷⁴. Mielestäni ei kuitenkaan voida sanoa, että oikeudellisessa arvottamisessa tulisi olla aina mukana jonkinlainen ihmiskeskeisyys. *Se, että ihminen muodostaa arvon (ihmislähtöisyys), riittää näkemykseni mukaan luonnon kytkemiseksi ihmisen luomaan oikeusjärjestelmään.* Ne arvot, jotka ovat tärkeitä ihmisestä riippumatta, ovat siten oikeusjärjestelmässä ihmislähtöisiä (ihminen toimii arvottajana) mutta luontokeskeisiä. Tämäkin on kuitenkin vain käsitteellinen ero. Kumpulakin tarkoittaa samaa asiaa, eli sitä että ihminen on arvottaja, mutta arvot voivat olla laadultaan muuta kuin ihmiskeskeisiä.

kuitenkin kyse (ihmis)lajin säilymisestä. Ekroos 1995: 36. Ks. kestävästä oikeusjärjestyksestä: Kuusiniemi 2001e: 157 ja lajien välisen oikeudenmukaisuuden mahdollisuudesta Kumpula 2004: 131–133.

²⁷¹ Ks. Niiniluoto 2000: 62.

²⁷² Kumpula 2004: 45–47.

²⁷³ Kumpula 2004: 51.

²⁷⁴ Smith 2003: 12–13.

Se, että ihmisen ja luonnon intressit ovat osittain yhteneväiset, on johtanut siihen, että perinteisesti luonto on tullut suojan kohteeksi ikään kuin vahingossa – ihmisen intressin ohella. Esimerkiksi maiseman kauneus ei sinänsä hyödytä luontoa tai tarkoituksemme ei ole sitä tässä yhteydessä suoranaisesti suojella, mutta maisema voi olla arvokas myös eläimille ja kasveille, koska samalla kun maisemaa suojellaan koskemattomana, säilyy eläimen tai kasvin elinympäristö, vaikkei niiden intressejä ensisijaisesti turvatakaan. Harvinaisen eläinlajin suojelu turvaa puolestaan lajin jatkuvuuden lisäksi myös tämän lajin yksilön olemassaoloa. Oikeudellisessa ajattelussa tällainen sattumanvarainen suoja on toiminut perinteisesti luonnon huomioonottamisen välineenä, koska käsitteitä luonnon ihmiskeskeisyydestä irtautuvalle huomioonottamiselle ei ole ollut.²⁷⁵ Ihmiskeskeisyyden korostuminen säilyy, jos pitäydymme vain näkökulmassa, että turvaamme luonnon toimintaa, koska se on ihmisen olemassaolon perusta. Tällainen näkökulma kiinnittyy myös vain ihmisen elinympäristön suojaan, koska kaikilla lajeilla tai elinympäristöillä ei ole elinmahdollisuuksiimme välitöntä vaikutusta.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on nimenomaan osoittaa, että aineellinen oikeus suojaa arvoja, jotka ovat ihmisen välittömistä intresseistä erillisiä, jotta tällä voitaisiin argumentoida yksilön oikeusturvasta erillisen puhevallan puolesta. *Etsin tässä tarkoituksessa institutionaalista tukea siten väitteille, että luonnolla on oikeusjärjestelmässämme itseisarvo tai että suojaamme luontokeskeisiä arvoja, koska nämä näyttävät tarkoittavan oikeudellisessa aineistossa samaa asiaa, eli ihmisen välittömistä intresseistä irtautuvia arvoja.*

Luontokeskeisestä arvosta puhutaan, kun luonto näyttäytyy sellaisenaan arvokkaana. Luontoa ja sen osia arvostetaan tästä lähtökohdasta niiden itsensä vuoksi, niiden luonnollisiin ominaisuuksiin perustuen.²⁷⁶ Luontokeskeisyys näyttäytyy lainsäädännössämme siinä, että turvaamme luonnolle mahdollisuutta olomassaoloon ihmisen toimintaa säätelemällä ja pyrimme luonnon toimintojen huomioonottamiseen myös *sen omista lähtökohdista käsin*. Erityisesti luonnon kokonaisuuden turvaaminen muun muassa biodiversiteettiä suojellen, voidaan nähdä luonto-

²⁷⁵ Vaikka erilaiset eliöt vaativat erilaisia olosuhteita, pidetään tiettyjä ympäristövaatimuksia kaikille eliöille yhteisinä: auringon energian ja veden tarve sekä ilmakehän koostumus ovat tällaisia. Aurinko on keskeinen tekijä myös elottoman luonnon osalta – se vaikuttaa esimerkiksi veden kiertoon ja tuuliin. Berninger 1997: 20, 26.

²⁷⁶ Ks. Pietarinen 2000: 44 sekä Goldstein 2004:4, joka toteaa, että ihmiskeskeisyyden huomioonottaminen ei ole ympäristöetiikassa välttämätöntä ihmisen roolin ymmärtämiseksi biosfäärissä. Varsin luontokeskeistä (ekosentristä) näkökulmaa ilmentää esimerkiksi YK:n luonnon peruskirja, mutta se ei ole oikeudellisesti velvoittava. World Charter for Nature 1982, United Nations General Assembly, RES. 37/7.

keskeisenä arvona, koska esimerkiksi lajirikkaus tai monimuotoiset elinympäristöt eivät välittömästi kiinnity ihmisen intresseihin.²⁷⁷

Ympäristöfilosofiassa luontokeskeisyys jakaantuu vielä *biosentrismiin* ja *ekosentrismiin*. Keskeisin ero näiden välillä on, että biosentrismin kannattajat näkevät luonnon yksittäiset osat arvokkaina, kun taas ekosentrismissä kokonaisia ekosysteemejä pidetään yksilöiden sijaan itseisarvoisina. Attfieldin mukaan molemmilla näistä näkemyksistä on kytkentä biodiversiteetin suojeluun²⁷⁸. Oikeudellisessa ajattelussa kokonaisnäkökulma ei voi kovin hyvin toteutua, koska lainsäädännön tulkinta päätöksissä on aina yksittäistapauksellista ja myös muut, kuin luonnon intressit on otettava huomioon. Ja vaikka kokonaisnäkökulmaa haluttaisiinkin edistää ratkaisuisissa, ei ihminen kykene saavuttamaan luonnon kokonaisuudesta tyhjentävää tietoa.

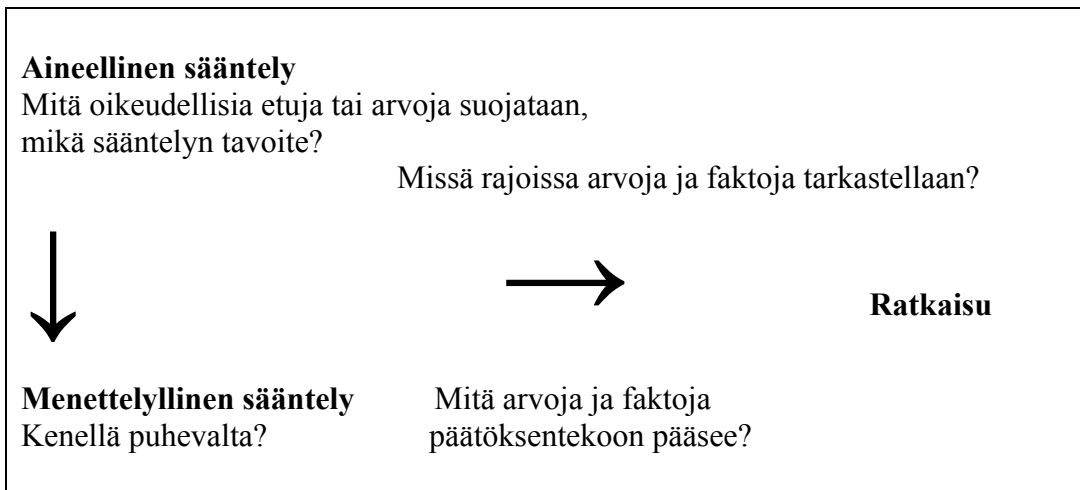
2.2 Aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn välisestä suhteesta

Normeissa on sisäänkirjoitettuna kollektiivisia, yhteisesti demokratian kautta hyväksytyjä arvoja. Tämän tutkimuksen oikeustieteellisen luonteen vuoksi olen erityisen kiinnostunut näistä oikeudellisesti tunnustetuista arvoista. Jos oikeusjärjestelmästä on löydettävissä viitteitä luonnosta vahvana itsenäisesti suojattavana arvona, eli oikeushyvinä, tulisi tämän näkyä myös puhevallan järjestämisessä. Tällaista institutionaalista tukea luonnon itsenäiselle oikeussuojalle haetaan tässä säädöksistä, virallislähteistä ja oikeuskäytännöstä. Koska tutkimusongelma tässä koskee nimenomaan puhevaltaa, en pyri kuitenkaan vastaamaan kysymykseen, mikä painoarvo luonnon edulla on asian ratkaisussa. Pyrin vain osoittamaan, että luonnolla on oikeudellisesti tunnustettu, itsenäinen oikeusasema, mikä johtaa siihen, että sille on järjestettävä ihmisen välittömistä eduista riippumaton puhevalta. Puhevallan määräytyminen ei voi riippua (oletetusta) ratkaisun lopputuloksesta, vaan lopputulos riippuu nimenomaan aineellisesta ja menettelyllisestä sääntelystä. Menettelyllisen ja aineellisen sääntelyn yhteys on siten tärkeä. Aineellinen sääntely tavoitteineen määrittää nimittäin sen oikeushyvin, jota oikeusjärjestelmä suojaa ja kuka tuon oikeushyvin haltija on ja sitä kautta kuka sitä voi edustaa.

²⁷⁷ Valtiokeskeinen ajattelu näyttäytyy tässä valossa ihmiskeskeisempänä lähestymistapana. Ks. Bosselmann 2004: 305.

²⁷⁸ Attfield 2003: 10–11, 17. Ks. Alder & Wilkinson 1999:58–71; Flournoy 2004: 57–59 ja Christophersen 1997: 65–66. Jaottelu ei ole vakiintunut ja esim. Vilkkä jakaa luontokeskeisyyden zootsentrismiin (eläinkeskeisyys), biosentrismiin (elämäkeskeisyys) sekä fysiosentrismiin (ekosysteemikeskeisyys). Vilkkä 1998: 43–48.

Puhevallan laajuus ja asian laatu vaikuttavat myös tuomioistuimen rooliin selvittämisvelvollisuuden kautta, mutta sitä ei tässä kuviossa vielä kuvata, sillä tuomioistuimen rooliin palataan myöhemmin.²⁷⁹ Karkeasti aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn suhde voidaan siten kuvata seuraavasti:



Kuvio 5. Aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn suhde ratkaisuun

Ekroosin mukaan arvojen kautta muodostetaan ensin tavoitteita, ja näistä taas muodostuu periaatteita ja sääntöjä ja siksi mielestäni oikeudellisessa sääntelyssä tavoitteet ovat lähimpänä arvoja²⁸⁰. Tavoitesäännökset ovat puhevallankin näkö-

²⁷⁹ Kuvio ilmentää erityisesti hallinto-oikeudellista näkökulmaa, sillä jos sitä sovelletaan rikosprosessin, yksi lisättävä elementti olis se, että rikosprosessissa *käsitys rikosvastuun aineellisista edellytyksistä ohjaa myös toimenpiteiden sisältöä prosessissa* Lappalainen 2004: 150.

²⁸⁰ Ekroos 1995:9. Ks. myös Kokko 2003: 35–36. Tunnistan säännöksissä esiintyvien arvojen ja käytännön toteutumisen välisen ongelman. Erityisen ongelmallista saattaa olla säädösten tavoitteiden suhtautuminen käytäntöön. Oikeuden rakenne ei myöskään välttämättä tue normeissa tai niiden ulkopuolella tunnustettuja arvoja – erityisesti luonnon itseisarvon osalta näin voidaan todeta. Ks. Esim. Kallio 2002: 86–87 ja 101. Ks. arvoista ja tavoitteista myös: Ranta 2001: 38–41. Säädösten tavoitteiden tarkastelu lainsäätäjän arvojen ilmentäjänä on mielestäni kuitenkin perusteltua, koska joustavien normien tulkinnassa erityisesti juuri lain tavoitteet saattavat olla merkittävässä asemassa. Lisäksi tavoitteet ovat sisältövaatimussääntelyn ”esiaste”, joka on johdettu arvoista, eli ne ovat arvojen ja sisältövaatimussääntelyn välissä lähempänä arvoja. Ekroos myös huomauttaa, että vaikka tavoitteet eivät velvoita suoraan, voi juridisessa argumentoinnissa tavoitesäännös toimia ”toisen tason oikeudellisena aineistona”. Muutoksenhaun kannalta tavoitteilla voi olla voimakastakin merkitystä, kun niitä käytetään osana perusteluja tukemassa sisältövaatimuksiin pohjautuvaa argumentaatiota. Hallinnollisessa päätöksenteossa ja hallintotuomioistuimissa tavoitesään-

kulmasta oleellisia myös siitä näkökulmasta, että viranomaisten ja kansalaisjärjestöjen valitusoikeus perustuu laillisuusvalvontaan ja lakien tavoitteiden toteutumisen valvontaan²⁸¹. Luonnon edun tulee siten olla oikeudellisesti suojattu etu, jotta sitä voidaan edustaa ja oikeudellisesti suojatut edut voidaan puolestaan päätellä aineellisesta sääntelystä ja sen tavoitteista²⁸².

Jotta luonnon edun käsite kytkeytyisi oikeusjärjestelmään, sen on sisällyttävä oikeudellisesti suojatun edun käsitteeseen. Vaikka etu voidaan käsittää laajasti rinnastamalla se jollekin taholle hyödylliseen tai tärkeään näkökohtaan, ei oikeusjärjestelmä tue näin laajaa tulkintaa.²⁸³ Kuusiniemi käyttää merkityksellisen edun käsitettä edun oikeudellisen luonteen tunnistamiseen. Merkityksellinen etu muodostuu hänen mukaansa lain tavoitesäännöksistä ja aineellisista säännöksistä ja näiden perusteella myös ratkaistaan puhevaltakysymykset tarkastelemalla, kuka kyseisiä etuja valvoo.²⁸⁴ Asianosaiskäsitteen sisällön osalta kyse on siitä, että aineellisesta sääntelystä – esimerkiksi suojan kohteesta - saadaan viitteitä intresseistä, jotka saattavat muodostaa asianomaisuuden²⁸⁵. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että valitusperusteiden ei tarvitse olla riippuvaisia valitusoikeuden perusteista²⁸⁶. Samalla tavoin määräytyy myös rikosoikeudessa asianomistajakäsitteen sisältö suojattavaa oikeushyvää seuraten.

Tärkeää on siis huomioida, että menettelyllisellä sääntelyllä ei olisi merkitystä ilman aineellista sääntelyä.²⁸⁷ Toisaalta menettelyllinen sääntely ei ole ainoastaan toissijaista aineelliseen sääntelyyn nähden, koska ympäristöasioissa puhevaltaa käyttävä osallistuu joustavien normien vuoksi ongelman määrittelyyn ja ratkaisun sisällön tuottamiseen²⁸⁸. Näin ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että jos ai-

nöksillä on tulkintavaikutuksia. Ekroos 2001: 332. Ks. vielä Mäkinen 2004: 101–102, josta käy ilmi lain tavoitteiden merkitys hallintolainkäyttöprosessissa.

²⁸¹ Mäkinen 2004: 102. Kokonaan toinen asia on se, mikä rooli tavoitesäännöksillä on muiden aineellisten normien joukossa. Valitusoikeuden osalta tavoitesääntelyn huomiotta jättäminen tarkoittaa, että luonnon puolesta puhevaltaa käyttävien tahojen valitusoikeuden perustavat intressit ovat vailla oikeusjärjestelmän suojaa. Ks. Aer 2000: 117–118.

²⁸² Ks. esim. Vihervuori 1981: 114 ja Aer 2000: 200, jonka mukaan hallintolainkäytössä tulisi pyrkiä sellaisen tilanteen välttämiseen, jossa muodollinen ja aineellinen oikeussuoja alkavat erkaantua. Ks. myös Nordh 1999: 404

²⁸³ Ks. Suvantola 2003a: 85.

²⁸⁴ Kuusiniemi 2001e: 162. Ks. Christophersen 1997: 131–134. Näin myös Kokko 2003: 189–191.

²⁸⁵ Ks. Vihervuori 1981 s. 112–114.

²⁸⁶ Mäkinen 2004 s. 115.

²⁸⁷ Ks. aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn suhteesta: Kumpula 2004: 11–14.

Ks. Aer 2000 s. 117–118, jossa hän tuo esiin vastakkaisen tilanteen, jossa jonkin intressin perusteella voidaan saada valitusoikeus, mutta oikeusjärjestys ei anna näille intresseille tehokasta oikeussuojaa. Aerin mukaan tällaisissa tilanteissa valitusmenettely toimii vain osallistumisen muotona, kun valituksen rooli jääkin esim. hankkeiden hidastajaksi. Ks. myös Mäkinen 2004 s. 99–100.

²⁸⁸ Ks. Määttä 2002: 52–54.

neellinen sääntely turvaa luonnon etua yleisenä etuna, sen puolesta puhevaltaa voi käyttää vain yksityinen taho oman intressinsä ohella. Näin on esimerkiksi metsälain (1093/1996) osalta. Metsälain tarkoituksena on ”edistää metsien taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää hoitoa ja käyttöä siten, että metsät antavat kestävästi hyvän tuoton samalla, kun niiden biologinen monimuotoisuus säilytetään.”(1 §) Aineellisesti metsälaki tavoitteineen näyttääkin olevan kansallisen ja kansainvälisen kehityksen tasalla, kun luonnon turvaamista kokonaisuutena painotetaan. Sen sijaan menettelyllinen sääntely ei vastaa nykyistä ympäristöoikeudellista valitusoikeuden tasoa. Näin siksi, että tahoilla, jotka luonnon kokonaisuuden turvaamiseksi voisivat puuttua päätöksen lainvastaisuuteen valittamalla, ei ole metsälain mukaan valitusoikeutta.²⁸⁹

Kokko ottaa esimerkiksi Metsälain 11 §:n luvan epäämisen, josta voi valittaa vain asianosainen eli lähinnä luvanhakija, koska vaikutuksilta etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen vaaditaan välitöntä vaikutusta yksityiseen intressiin. Luvanhakijan intressi on tässä poiketa avainbiotooppien suojelusta, joten tätä kautta luonnon etu ei tule turvatuksi. Kokko korostaakin, että biodiversiteetin turvaamistarve ei ole tämän säännöksen lähtökohtana, vaan asianosaisen oikeusturvan tarve.²⁹⁰

Kokon mukaan metsälain mukaisissa poikkeuslupapäätöksissä biodiversiteettiä yleisenä etuna voisi tosiasiaassa turvata vain viranomainen. Metsäkeskus rinnastuu viranomaiseen ja voi 23 §:n 3 momentin mukaisesti valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla sen tekemä ensiasteen päätös on kumottu. LSL 63 §:n mukaan ELY voi kuitenkin myös edustaa yleistä ympäristöetua ja valittaa, jos katsotaan, että luparatkaisu olisi LSL:n vastainen.²⁹¹

2.3 *Puhevaltaan vaikuttavat aineellisen sääntelyn ominaispiirteet*

Luonnon toiminnan riippumattomuus ihmisestä, sen itseisarvoisuus ja toiminta kokonaisuutena ovat johtaneet aineellisessa ympäristösääntelyssä tiettyihin erityispiirteisiin. Koska menettelyllinen sääntely kiinnittyy voimakkaasti aineelli-

²⁸⁹ ”Muutoksenhakuun sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölaissa(586/1996) säädetään muutoksenhausta hallintoviranomaisen päätökseen.”

”Sen lisäksi, mitä muutoksenhausta erikseen säädetään, metsäkeskuksella on oikeus valittaa Maaseutuviraston ja hallinto-oikeuden tämän lain nojalla tekemästä päätöksestä, jos Maaseutuviraston päätös poikkeaa metsäkeskuksen esityksestä tai jos hallinto-oikeus on muuttanut metsäkeskuksen tai Maaseutuviraston päätöstä taikka kumonnut sen.” (23 §) (315/2007)

Ks. edunvalvonnallisen puhevallan tarpeesta ennakkotietoa (metsälaki 14 c § (552/2004) koskevassa ratkaisussa. Nyman 2005: 102. Ks myös KHO 2006:37.

²⁹⁰ Kokko 2003: 196–197. Laajemman valitusoikeuden turvaksi tässä jää ainoastaan PeL 20 §. Ks. Nyman 2005: 109. Tilanne on samanlainen Ruotsissa, jossa myöskään ympäristöjärjestöillä ei ole puhevaltaa metsänsuojelulain (skogvårdslagen) mukaan. Ks. Darpo ym. 2009: 646.

²⁹¹ Kokko 2003 s. 197. Ks. myös metsähallituksen kaksoisroolista metsien suojelijana ja liikelaitoksena Kokko 2003 s. 78.

seen sääntelyyn, on aineellisesta sääntelystä tarpeellista nostaa esille kolme näkökulmaa, joiden taustalla on luonnon ominaispiirteet ja näiden tulisi siten vaikuttaa puhevaltajärjestelyihinkin.

- 1) *Luonto kokonaisuutena ja valtion rajat ylittävänä sääntelykohteena* → valtioihin tai alueisiin rajoittuva puhevalta ei kaikkein tarkoituksenmukaisinta
- 2) *Aineellisen sääntelyn ja sen tavoitteiden ihmis- ja luontokeskeisyys* → vaikuttaa siihen, millaisena tarve ihmisen intresseistä erilliseen puhevallan järjestämiseen nähdään
- 3) *Aineellisen sääntelyn keskinäisyhteydet* → tekevät säännöksittäin ja säädöksittäin vaihtelevasta puhevaltasääntelystä epätarkoituksenmukaista

2.3.1 Luonnon arvon laatu kansainvälisissä ja ylikansallisissa velvoitteissa

Ympäristöoikeudessa kyse on harvoin pelkästään kansallisista ongelmista, koska ympäristöongelmat eivät rajoitu valtion rajoihin. Luonnon kokonaisuus yleisenä etuna ei siten ole pelkästään valtion sisäinen määritelmä.²⁹²

Rion sopimus on keskeisin kansainvälinen sopimus, joka antaa suojaa biodiversiteetille *kokonaisuudessaan* (1 artikla). Sen johdannossa mainitaan myös biodiversiteetin itseisarvo. Kokko toteaa, että biodiversiteetin käsitteen kautta kysymys on tällöin kaikkien lajien suojelusta sekä alueiden osalta niiden muodostaman kokonaisuuden toimivuudesta²⁹³. Howarth korostaa, että itseisarvon käsite tukee ajatusta siitä, että näitä elementtejä tulee suojata riippumatta niiden merkityksestä ihmisten hyvinvoinnille, mutta toisaalta sopimuksen johdannossa biodiversiteetin merkitys on kytketty ihmisen hyvinvointiin²⁹⁴. Rion sopimus tuokin esille myös kestävän kehityksen -käsitteen. Sen merkitys tässä tutkimuksessa on ristiriitainen, koska luonnonvarojen riittävyttä pyritään turvaamaan tulevien *ihmissukupolvien* tarpeisiin. Jos kestävän kehityksen tavoitteena olisi taata luonnonvarojen käyttö kestävästi myös muille eliöille kuin ihmisille, sitä voitaisiin pitää tämän tutki-

²⁹² Ks. Christophersen 1997: 138–140 ja Nordh 1999: 473.

²⁹³ Kokko 2003: 38–39.

²⁹⁴ Howarth 2006: 8.

muksen lähtökohtien näkökulmasta myös merkittävänä.²⁹⁵ Kestävän kehityksen osalta on nähtävissä sama ongelma, kuin monissa muissakin oikeudellisissa instrumenteissa. Se suojaa luontoa *ihmisen intressien ohella*.²⁹⁶

Rion sopimuksesta on Kokon mukaan löydettävissä perusteita biodiversiteetin suojelun ja kestävän kehityksen lisäksi vielä näitä tavoitteita laajemmin biodiversiteetin heikentymisen estämiseksi (artiklat 8, 9 ja 14). Kokko näkee myös Espoossa 1991 solmitun yleissopimuksen ilmentävän tällaista näkökulmaa, kun ympäristövaikutus-käsitteen katsotaan sisältävän haitalliset vaikutukset myös luonnolle. Luonnonarvojen huomioiminen onkin Kokon mukaan vallitseva suuntaus erityisesti pilaantumisen torjuntaan pyrkivissä kansainvälisissä sopimuksissa.²⁹⁷

Kansainvälisistä keskeisimmistä sopimuksista myös pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskeva Tukholman yleissopimus vuodelta 2001 ei kiinnity minkään tietyn luonnon osan suojaamiseen. Suurin osa kansainvälisistä sopimuksista on kuitenkin luonnon osiin keskittyviä maantieteellisin perustein (esimerkiksi Pohjoismaat, Eurooppa) tai/ja ekologistin perustein (esim. uhanalaiset lajit, otsonikerros). Seuraavassa taulukossa on esitetty näistä keskeisimmät Suomen näkökulmasta.

²⁹⁵ Ks. Määttä 2001: 307–308; Boyle 1998: 43 ja Pirjatanniemi 2005:54–57. Kestävä kehitys on lähtökohdiltaan ihmiskeskeinen käsite, koska vaikutukset luonnon etuun ovat siinä sivuvaikutuksia päämäärän rinnalla, joka on tulevien *ihmissukupolvien* elinolosuhteiden turvaaminen. Ks. Attfield 2003: 135. Ks. kestävän kehityksen määritelmän ongelmallisuudesta Ollikainen 1991: 110–113.

²⁹⁶ Ks. kestävän kehityksen ihmiskeskeisyydestä ja sen kritiikistä Ekroos 1995: 36; Kaniaru 2005:20. Ks. kestävästä oikeusjärjestyksestä: Kuusiniemi 2001e: 157 ja lajien välisen oikeudenmukaisuuden mahdollisuudesta Kumpula 2004: 131–133.

²⁹⁷ Kokko 2003: 44–49.

Taulukko 1. Keskeisimmät luonnon osia turvaavat kansainväliset sopimukset ja niiden suhde ihmiskeskeisyyteen

SOPIMUS	SOPIMUKSEN KOHDE	SOPIMUKSEN PERUSTE (suhde ihmiskeskeisyyteen)
Vesilintujen elinympäristönä kansainvälisesti merkittäviä vesiperäisiä maita koskeva yleissopimus (Ramsarin kosteikkosopimus), 1971 (SopS 3-4/1976)	Vesiperäiset maat, joilla merkitystä vesilintujen elinympäristönä	Vesilintujen elinympäristön turvaaminen, taustalla ihmisen ja hänen ympäristönsä välinen riippuvuussuhde
Villieläimistön ja -kasviston kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus 1973 (CITES) (Washington)	Uhanalaiset lajit	Korvaamaton osa luontoa, jota suojeltava ihmisiä varten (nykyiset ja tulevat sukupolvet)
Norjan, Ruotsin Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus (Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus) SopS 74–75/1976	Sopimusmaiden ympäristö	Ympäristölle aiheutuvien haittojen huomioonottaminen sopimusvaltion alueella kuten haitta omassa maassa
Yleissopimus muuttavien luonnonvaraisten eläinten suojelemisesta (Bonnin sopimus), 1979 (SopS 62/1988)	Muuttavat luonnonvaraiset eläimet	Luonnonvaraiset eläimet korvaamaton osa luonnonjärjestelmää, joka on säilytettävä ihmiskunnan hyväksi
Ilman epäpuhtauksien kaukokulkeutumista koskeva Geneven yleissopimus 1979	Ilmasto	Ihmisen terveys ja ympäristö yli valtionrajojen
Otsonikerroksen suojelua koskeva Wienin yleissopimus 1985 ja Montrealin pöytäkirja 1987	Otsonikerros	Vahingolliset vaikutukset ihmisen terveydelle ja ympäristölle
Yleissopimus Euroopan luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön sekä niiden elinympäristön suojelusta (Bernin sopimus), 1986 (SopS 29/1986)	Euroopan luonnonvarainen kasvisto ja eläimistö	Ihmiskeskeisten merkitysten lisäksi eläimistöllä ja kasvistolla on luontaista arvoa, joka säilytettävä tuleville sukupolville
YK:n ilmastomuutosta koskeva puitesopimus 1992 (Rio de Janeiro) ja Kioton pöytäkirja 1997	Ilmasto (kasvihuonekaasujen vähentäminen)	Haitalliset vaikutukset luonnon ekosysteemeihin ja ihmiskuntaan
Vuoden 1992 Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus, HELCOM (SopS 2/2000)	Itämeri	Ekologinen tasapaino, merellisen ympäristön korvaamattomat arvot, oikeutettu meren käyttö

Luonnonvaroihin keskittyvät sopimukset näyttävät perustuvan ihmiskeskeisyyteen voimakkaammin, kuin ympäristön pilaantumista ehkäisevät sopimukset. Esimerkiksi luonnonvaraisia eläimiä koskevissa sopimuksissa peruste suojeluun on poikkeuksetta ihmiskunnan etu. Näin vaikka Bernin sopimus tunnustaa eliöille ja kasveille myös luontaisen arvon, on niiden suojeluperuste kuitenkin kytketty viime kädessä tulevien ihmiskeskeisyyden etuun. Sen sijaan otsonikerrosta suojaavassa Wienin yleissopimuksessa erotellaan haitan määritelmän yhteydessä haitta

ihmiskunnalle ja eliöyhteisölle (1 artikla), samalla tavalla määritellään haitalliset vaikutukset erikseen eliöyhteisöille ja elollisille luonnonvaroilta myös Geneven yleissopimuksessa (1 artikla).

Tällä perusteella näyttäisikin siltä, että mitä suurempiin luonnon (ympäristön) osiin sopimuksissa keskitytään, sitä helpompi niillä on nähdä arvoa myös itsessään. Mitään ympäristösopimusta ei kuitenkaan ole tehty puhtaasti luontolähtöisistä lähtökohdista, vaan niissä on aina mainittu muun ohella ihmisen terveys tai muu ihmiskeskeinen peruste.²⁹⁸

Euroopan yhteisö on allekirjoittanut ja ratifioinut edellisistä kansainvälisistä sen aluetta koskevista sopimuksista kaikki lukuun ottamatta CITES-sopimusta ja Ramsarin sopimusta. EU:n alueella on voimassa CITES-sopimusta tiukempi uhanalaisten kasvien ja eläinten kansainvälistä kauppaa koskeva lainsäädäntö (Neuvoston asetus (EY) n:o 338/97 sekä komission asetus (EY) No 1332/2005) ja kosteikkojen suojelua turvataan Natura 2000-verkoston kautta.²⁹⁹ Luonnolle suojaa antavia säädöksiä, jotka vaikuttavat kansalliseen oikeusjärjestelmäämme, tuotetaan myös EU-tasolla. EY:n perustamissopimuksen 174 artiklan mukaan yhteisön ympäristöpolitiikan tavoitteena on useiden siinä mainittujen ihmiskeskeisten tavoitteiden lisäksi muun muassa ympäristön laadun säilyttäminen, suojeleminen ja parantaminen. Historiallisesti taloudellisen pohjavireen omaava EY onkin Euroopan unionin puitteissa kehittynyt ympäristösääntelynsä osalta, ja ryhtynyt antamaan sekundäärisäädöksiä, jotka voidaan osittain nähdä hyvin luontokeskeisenäkin.³⁰⁰

Luonnon kokonaisuuden turvaamiseen kiinnittyy luontodirektiivi, jonka tavoitteita toteutetaan suotuisan suojelutason käsitteellä luontotyyppien ja luonnonvaraisen kasviston ja eläimistön suojelun näkökulmasta. Lintudirektiivi taas antaa suojaa direktiivissä mainittujen lintulajien lisäksi niiden elinympäristöille. Ympäristön ja luonnonarvojen valtioiden rajat ylittävää luonnetta korostaa myös EY-tuomioistuimen ratkaisu Labbel Bank tapauksessa. Tuomioistuin ohittaa tapauksessa alueellisuuden ja korostaa sen sijaan lintudirektiivillä suojeltujen lintujen merkitystä *yhteisön yhteisenä perintönä*.³⁰¹ Toisaalta vaikka ilmaisu kattaa valti-

²⁹⁸ Boyle (1998: 51–52) toteaa, että vaikka kansainvälisessä ympäristöoikeudessa on ihmiskeskeisiäkin elementtejä, sääntely ei kuitenkaan nykyisellään perustu yksinomaan ihmisen edun turvaamiseen. Ks. Bosselmann 2004:307–308.

²⁹⁹ Ks. Ympäristöhallinto 2006.

³⁰⁰ Ks. esim. Ebbesson 2001b: 49, 70–74 ja Erkkilä & Marttinen 2008: 611.

³⁰¹ Asia c-44/95 Labbel Bank. Kumpula & Pirjatanniemi toteavat, että käsitteen ”yhteinen perintö” liittyy ajatus siitä, että luonnon monimuotoisuuden suojeleminen kattaa ylikansallisia ja ylisukupol-

oiden rajat ylittävän yhteisen intressin, sen taustalla ei ole luontokeskeisyys vaan pikemminkin tulevien sukupolvien tarpeet.

Suotuisaan suojelutasoon kiinnittyy myös ympäristövastuudirektiivi. Tämä direktiivi on sääntelyesimerkkinä yksi luontokeskeisimmistä, koska se edellyttää turtuneen ympäristön ja luonnon palauttamista vahinkoa edeltäneeseen tilaan ja yksityisistä vahingonkorvauksista erillistä korvausvastuuta tähän liittyen. Käänteentekevä EU-tasolla oli myös YVA-direktiivi, joka ottaa huomioon haitalliset vaikutukset luonnolle kokonaisuutena. YVA-direktiivi sisältää myös määräyksiä yleisön oikeudesta osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon³⁰². Perinteisen puitesääntelyn lisäksi näkisinkin EU-oikeuden antavan luonnolle varsin konkreettistakin suojaa³⁰³. Kun EU-tason ympäristösääntelyssä keskeinen instrumentti on direktiivi, tällä konkreettisuudella on tärkeä merkitys, jotta direktiivi voi tuottaa välittömän vaikutuksen myös yksilöille. Lisäksi direktiiveillä on tulkintavaikutusta. Direktiivin tulkintavaikutus on toiminut luonnon hyväksi meillä esimerkiksi Vuotoksen tapauksessa, jossa KHO totesi, että riippumatta direktiivin välittömän vaikutuksen luonteesta, sillä voi olla tulkintavaikutusta, eli kansallisen lainsoveltajan on tulkittava kansallista oikeutta direktiivin sanamuodon ja päämäärän valossa. Tulkintavaikutus voi kohdistua myös kansalliseen oikeuteen, joka on säädetty ennen direktiivin voimaantuloa.³⁰⁴

Myös ihmisoikeussopimuksilla voi olla luonnon oikeussuojaa vahvistavaa merkitystä, mutta tuo suoja on ihmisoikeussopimusten luonteesta johtuen aina *välillistä*. Shelton huomauttaa, että keskeinen ristiriita ympäristönsuojelun ja ihmisoikeusjärjestelmän välillä on siinä, että esimerkiksi kaikilla lajeilla ei ole ihmisen kanalta merkitystä, vaan niiden suojelun tarve perustuu niiden luontaiseen arvoon³⁰⁵. Vaikka ihmisen asema osana luontoa ”pakottaa” ihmisoikeussopimuksetkin turvaamaan luonnon tasapainoa, se nähdään kuitenkin ihmisyyksilöiden ja -ryhmien tarpeiden kautta, ei lajien tasa-arvoisuuden.³⁰⁶ Kun tässä tutkimuksessa

visia intressejä. Yksittäisen valtion alueella olevat luonnonkohteet ovat arvokkaita myös muiden valtioiden kansalaisille. Kumpula & Pirjatanniemi 2007: 141.

³⁰² YVA- ja IPPC-direktiivit mukautettiin direktiivillä 2003/23/EY Århusin sopimuksen vaatimuksiin. Ks. myös HE 165/2003 vp. s. 5.

³⁰³ Vrt. Kumpula 2004: 203, jonka mukaan yhteisön sääntely on yhä enenevässä määrin kehittyneessä puitesääntelyksi, useiden ympäristödirektiivien sisältämistä selkeistä, ehdottomista ja yksiselitteisistä normeista huolimatta.

³⁰⁴ KHO 2002: 86. Myös esimerkiksi ratkaisussa KHO 2009: 77 oli kysymys direktiivin tulkintavaikutuksesta (lintudirektiivi) ja tarkemmin siitä, ettei asemakaavaa laadittaessa ollut riittävällä tarkkuudella selvitetty venesataman laajentamisen vaikutuksia Suomenojan altaan ja Suomenojanpuron suualueen linnustollisiin arvoihin.

³⁰⁵ Shelton 2001: 187–190. Ks. myös Boyle 1998: 47–57 ja Flournoy 2004: 57.

³⁰⁶ Shelton 2001: 190. Ks. Anderson 1998: 14–15 ja Christophersen 1997: 128–130.

nimenomaan pyritään tutkimaan luonnon oman oikeussuojan tarvetta ihmiskeskeisyydestä irtautuen, jäävät ihmisoikeussopimukset tarkastelun ulkopuolelle myös siitä syystä, että näihin yksilöllisyyttä korostaviin oikeuksiin vetoaminen edellyttää aina henkilökohtaista intressiä³⁰⁷.

Edellä esiteltyjen kansainvälisten ja ylikansallisten velvoitteiden osalta on hyvä huomata, että eurooppaoikeuteen verrattuna kansainvälinen ympäristöoikeus on enemmänkin soft law –tyyppistä ilman tehokkaita ylikansallisia kontrolloikeinoja. Puhevaltasääntelyäkään tähän liittyen ei siten ole. Tärkeä kysymys on kuitenkin, *pitäisikö* luonnon kokonaisuuden ja tästä johtuvan kasvavan kansainvälisen sääntelyn johtaa myös valtioiden rajat ylittävään puhevaltaan ympäristökysymyksissä? Palaan tähän kysymykseen myöhemmin.

Rikosoikeuden osalta puolestaan ei ehkä kannata edes esittää kysymystä kansainvälisen oikeuden ihmis- tai luontokeskeisyydestä, koska sääntely ei vielä ole ympäristöasioissa kovin kehittynyttä. Erityisesti EU-oikeudellinen kehitys tosin saattaa tuoda tähän tulevaisuudessa muutoksia.³⁰⁸

2.3.2 *Kansallinen ympäristösääntely*

Ympäristöperusoikeudesta

Vihervuoren mukaan ympäristöperusoikeussäännöksen syntyhistoria osoittaa, että lainsäätäjä on huomionnut sekä arvofilosofian että oikeustieteen piirissä käydyn keskustelun luonnon tai sen osien arvottamisen perusteista³⁰⁹. Myös Kallio toteaa,

³⁰⁷ Ks. Pellonpää 2005: 114–115. Kumpula toteaa, että ihmisoikeussopimuksissa turvatut oikeudet eivät voi toteutua ympäristökysymyksissä täysimittaisesti tuomioistuimen niiden tulkintojen valossa, joissa on johdonmukaisesti vaadittu yksilöllisten intressien ja pilaantumisen välille välitön yhteys, jotta yksilö voi vedota oikeuksiinsa. Loukkauksen tulee myös olla EIS 2 artiklan tulkinnan mukaan ennakoitavissa ja luonteeltaan vakava ja peruuttamaton. Kumpula 2004: 187–188.

³⁰⁸ Ympäristörikokset on esimerkiksi pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) puitteissa kytketty osaksi sotarikosten tunnusmerkistöä. (ICC:n peruskirja 8 artikla, 2b, iv), jolloin ympäristöulottuvuuden itsenäinen asema on vähäinen ja tunnusmerkistön täyttymiskynnys korkea. Samaa ongelmaa ilmentää kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen YK:n yleissopimus (SopS 18-19/2004), joka ei nykymuodossaan vastaa luonnon kansainvälisen suojan tarpeeseen.

EU-oikeudellinen kehitys kuitenkin vaikuttaa ympäristörikosoikeuteen voimakkaasti. Nykyisin voidaan nimittäin todeta, että yhteisöoikeuden sisältävä I pilari vaikuttaa rikosoikeuteen siten, että yhteisöoikeus asettaa jäsenvaltioille sanktiovelvollisuuksia. EY:n perustamissopimuksen 10 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa toteutettava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia seuraamuksia yhteisön lainsäädännön varmistamiseksi Tällä voi tulevaisuudessa olla suurikin merkitys luonnon kannalta rikosasioissa, koska aineellinen ympäristösääntely EU:ssa on merkittävää. Ks. tarkemmin Pirjatanniemi 2005:138–154.

³⁰⁹ Vihervuori 1999: 634.

että perustuslain säännös kaikkien vastuusta luonnon monimuotoisuudesta tuo yhteiskunnallisen vahvistuksen myös sellaisille arvoille, jotka ovat ihmisen ulkopuolella³¹⁰. Ympäristöperusoikeuden mukaantulo perusoikeusjärjestelmään ilmentääkin ympäristöarvojen voimistunutta asemaa. Pirjatanniemi toteaa, että ympäristöarvot ovat nousseet niiden intressien joukkoon, jotka nauttivat oikeusjärjestyksen erityistä suojaa. Osana kaikkein tärkeintä oikeudellista normistoa, eli perustuslakia, ympäristöarvot heijastuvat kaikille oikeudenaloille.³¹¹ Kuitenkin säännöksen taustalta on löydettävissä varsinkin ihmiskeskeisyyteen eri tasoilla suhteutuvia tavoitteita.

”Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille.”

”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.” (PL 20 §)

Erityisesti maininta kaikkien vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta antaa ymmärtää, että kaikki arvot eivät ole palautettavissa ihmiskeskeisiksi, mutta ympäristö ja kulttuuriperintö taas ovat käsitteitä, joilla voidaan ajatella olevan enemmän ihmiskeskeisiä arvoja taustallaan.³¹² Kuusiniemi toteaa, että vastuusäännös ei muodosta yksilöille oikeuksia, vaan luonnolle (julistuksenomaista) perustuslaillista suojaa inhimillisistä tarpeista riippumatta. Luonnonarvo nauttii

³¹⁰ Kallio 2002: 78. Ks. kansainvälisen kehityksen vaikutuksesta ympäristöperusoikeussäännökseen: Vihervuori 1999: 631–632. PeVM 25/1993 vp. s. 2.”

³¹¹ Pirjatanniemi 2005: 205. Ks. myös Lämsineva 2004: 277.

³¹² Tavallisten lakien tasoisessa sääntelyssä ympäristöperusoikeus on nähty tasapainottavana tekijänä luonnon ja ihmisen välillä siten, että *sääntelyllä pyritään tätä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin*. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että vaikka jokaisen vastuusta ei voida johtaa yksilöittäin todennettavia velvoitteita tai erityisesti maanomistajiin ulottuvia sietämisvelvoitteita, sekä omistusoikeus- että ympäristöperusoikeussäännöksellä voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin. PeVL 21/1996 vp. s.2. Luonnon tasapaino luonnon ”luonnollisena” olotilana voidaan myös kyseenalaistaa ja oman ulottuvuutensa siihen tuovat myös oikeusjärjestelmän ja ekologian erilaiset aikadimensiot. Tähän kiinnittää huomiota Kokko, jonka mukaan ekosysteemit ovat vain ”näennäisesti stabiileja tietyssä ajassa”. Kokko 2003: 69. Haila toteaa, ettei luonnon tasapaino ole keskeinen käsite, kun tarkastellaan koko maapallon biodiversiteettiä pienempiä luonnon ekosysteemejä ja osia, vaan näiden osalta tulisi puhua palautuvuudesta. Haila kuitenkin toteaa, että ekologisilla systeemeilläkin on reunaehtonsa, olosuhteet, joiden vallitessa niiden toiminta on mahdollista. Hänen mukaansa tämä ei kuitenkaan edellytä ekologisten järjestelmien tasapainoa eristettyinä systeiminä. Haila 1989: 10–11. Kumpula & Määttä (2002: 227–228) toteavat myös, että tämä palautuvuusajattelu on biodiversiteettitutkimuksen myötä syrjäyttämässä myös oikeudellisessa ajattelussa tasapainomallin. Ks. myös luonnon muuttumisesta aikojen kuluessa Haila & Levins 1992: 238–292. Ks. myös Pasanen 2006: 624. Kokonaan luonnon tasapainosta (moraa-li)normina irtautuu Taylor, jonka mukaan luonnon kunnioittamisen määrää viime kädessä eliöiden hyvinvointi, jolloin ne käsitetään luontaisesti arvokkaiksi. Taylor 1999: 225–226.

näin eräänlaista itseisarvoista suojaa.³¹³ Konkreettisesti ympäristöperusoikeuden merkitys on ollut nähtävissä esimerkiksi Vuotoksen tapauksessa. Siinä KHO vesi-luvan evättyään toteaa, että perusoikeussäännös sisältää perustuslaintasoisien kan-nanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja tulkin-taa. Tulkinnallista liikkumavaraa rajoittavat kuitenkin muut perusoikeudet sekä lainkäytön ennakoitavuus.³¹⁴

Perustuslakivaliokunnan mukaan jokaisen velvollisuuksiin luontoa kohtaan liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottu-vuus. Myös hallituksen esityksessä todetaan, että säännöksellä pyritään korosta-maan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvo-ja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta läh-teviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Mielenkiintoista hallituksen esityksessä on esitetyn joko-tai muotoisuus, sillä muissa virallislähteissä näitä elementtejä ei ole nähty toisilleen vaihtoehtoisina.³¹⁵ Myös oikeuskirjallisuudessa on korostettu ympäristöperusoikeuden luonnetta sekä ihmis- että luontokeskeisenä säännöksenä. Eriksson esimerkiksi toteaa, että ympä-ristöperusoikeuksia ja sen seurauksena ympäristölainsäädäntöä, voidaan perustel-la sekä antroposentristisin että biosentristisin argumentein³¹⁶. Löyttyjärvi puoles-taan toteaa, että PeL 20.1 § ”puhkaisi perustuslain kautta oikeuteen väylän bio-sentristiselle tai ekosentriselle ajattelulle ja ympäristöoikeuteen vastaavin perustein tapahtuvalle arvottamiselle”³¹⁷.

Vastuumomentin konkretisointia on pidetty oikeuskirjallisuudessa tarpeellisena, koska kuten esimerkiksi Pirjatanniemi toteaa, tulkinnan avoimuutta korostaa vie-lä ympäristöperusoikeussäännöksen lyhytikäisyys suhteessa muihin, vakiin-tuneempiin perusoikeuksiin³¹⁸. Myös Kumpula näkee vastuusäännöksen abstrak-tiuden ja tulkinnallisen avoimuuden ongelmallisena vahvan ja pitkät perinteet ja vakiintuneet tulkintalinjat omaavan omaisuudensuojasäännöksen rinnalla. Hän tarjoaa ratkaisuksi konkretisointiin ympäristöperiaatteita, vaikka toteakin, että

³¹³ Kuusiniemi 2000a:150. Ks. myös Pirjatanniemi 2005: 78-81. Julistuksenomaisuus on yleensä liitetty PeL 20 §:n 1 momenttiin, ei niinkään 2 momenttiin. Ks. Vihervuori 1998a:245–246.

³¹⁴ KHO 2002: 86. Ks. ratkaisun kritiikistä esim. Husa 2003: 9.

³¹⁵ PeVM 25/1993 s.10 sekä HE 309/1993 vp. s. 66. Kuusiniemi korostaa, että vaikka ympäristö-perusoikeussäännös olisi julkisen vallan turvaamisvelvoitteen ja jokaisen vastuun sijaan kirjoitettu vapausoikeuksien tavoin suoraan oikeus-muotoon, olisi sen konkretisointi joka tapauksessa jäänyt lainsäätäjän ja –soveltajan tehtäväksi. Kuusiniemi 1998: 18–19.

³¹⁶ Eriksson 1999: 105.

³¹⁷ Löyttyjärvi 2004 : 47. Ks. myös Määttä 2003: 123 ja Mäkinen 2004: 119.

³¹⁸ Pirjatanniemi 2005: 212. Ks. myös Pöyhönen 2000: 80.

niiden asema meillä on vielä vakiintumaton.³¹⁹ Suvantola puolestaan väläyttää ratkaisuna vastuumomentin konkretisointiin jopa *actio popularista*, jolla ajatus jokaisen vastuusta vietäisiin konkreettisten osallistumismahdollisuuksien myötä yksilötasolle³²⁰.

Yhä useammasta oikeusjärjestelmästä löytyy nykyään ympäristöperusoikeussäännös. Luonnon aineellisen suojan kannalta perusoikeudella on kiistatta merkitystä, mutta puhevallan osalta suoraa yhteyttä ei laajentuneen puhevallan ja ympäristöperusoikeuden väliltä välttämättä löydy. Ebbesson esimerkiksi toteaa, että selvää yhteyttä ympäristönsuojeluun viittaavan perusoikeussäännöksen ja ympäristöjärjestöjen ja yksityisten henkilöiden puhevallan laajenemisen väliltä ei ole välttämättä helppo osoittaa. Ebbesson mainitsee kuitenkin erityisesti tiukkojen puhevaltakriteerien Kreikassa perusoikeussäännöksen vaikuttaneen laventavasti valitusoikeuden tulkintaan ympäristöasioissa.³²¹ Suomen osalta näyttää, että ympäristöperusoikeuden sijaan impulssit erityislainsäädännöllä laajennettavalle järjestöjen puhevallalle tulevat lähinnä Århusin sopimuksesta ja menettelyllisiin oikeuksiin vaikuttavasta EU-oikeudellisesta sääntelystä. Useimmiten lakimuutosten taustalla mainitaan toki myös ympäristöperusoikeussäännös, mutta havaittavissa on, että muutokset tehdään kuitenkin vasta, kun esimerkiksi jokin EU-direktiivi siihen velvoittaa. Esimerkkinä tästä voidaan osoittaa esimerkiksi vesilain ja geeniteknikkalain hallintopakkeinoihin tulleet uudet järjestöjen puhevallan laajennukset, joiden taustalla ovat ympäristövastuudirektiivin velvoitteet³²². Asianosaikkaitten tulkinnastakaan ei ole löydettävissä yhtään ratkaisua, jossa ympäristöperusoikeussäännös pelkästään olisi johtanut järjestön osalta valitusoikeuspuhevaltaan. Valitusoikeus on myönnetty näissä tilanteissa vain, jos sillä on ollut merkitystä myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vuoksi.

Tavallisen tasoinen sääntely

Myös sekä tavallisten tasoisten säännösten tavoitteiden että varsinaisten ympäristönkäyttöä koskevien rajoitussäännösten sisällöstä voidaan löytää sekä ihmiskeskeisiä että –luontokeskeisiä piirteitä. Ympäristönkäyttöön liittyvät sisältövaatimussäännökset eroavat tavoitteista siten, että ne voivat suoraan estää luvan harjoittaa luontoon vaikuttavaa toimintaa. Esimerkiksi YSL:n mukaisen luvan myön-

³¹⁹ Kumpula 1998: 157–163. Vastuumomentin konkretisoimista lainsäädäntötoimin puolestaan peräänkuuluttavat Määttä 2003: 121 ja Kokko 2003: 72–73. Ks. myös Mäkinen 2004: 34–35.

³²⁰ Suvantola 2003a: 86.

³²¹ Ebbesson 2001: 23. Kreikan perustuslain ympäristösäännös perustaa valtiolle velvollisuuden luonnon- ja kulttuuriympäristönsuojeluun ja korostaa myös ympäristönsuojelua jokaisen oikeutena (II:24).

³²² Ks. HE 228/2008 vp.

tämisen voi estää ihmiskeskeisten seikkojen lisäksi erityisten luonnonolosuhteiden huonontuminen (YSL 43 §). Luvan myöntämisen yhteydessä harkitaan luvanmyöntämisesteitä ja –edellytyksiä sekä voidaan antaa lupaan liittyviä lupamääräyksiä, jotka ovat ehtoja luvan myöntämiselle. Tiukat lupamääräykset voivat saattaa hankkeen vaikutukset hyväksyttävälle tasolle siten, että luvan myöntämisen estekynnys ei ylitä.³²³ Sääöksissä voi kuitenkin olla säännöksiä ehdottomista luvanmyöntämisesteistä - kuten esimerkiksi Vesilain 2:5 - joka mahdollistaa luvan epäämisen pelkästään luontoarvoihin kohdistuvien vaikutusten perusteella, eli hankkeella ei tarvitse olla haitallisia vaikutuksia ihmiselle, jotta lupa voidaan evätä. Säännöstä on sovellettu juuri luontokeskeisten vaikutusten osalta Vuotoksen tapauksessa.³²⁴

Jo alkuperäisessä vesilain 2:5:ssä (264/1961) kiellettiin luvan myöntäminen ihmiskeskeisten intressien ohella myös silloin, jos rakentamisesta aiheutuisi huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa. Tätä muutettiin lainmuutoksella 467/1987 siten, että tällaisia muutoksia ei saanut aiheutua myöskään vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Hallituksen esityksessä 266/1984 vp. tätä lisäystä "vesiluonnossa ja sen toiminnassa" on perusteltu sillä, että ekologiset näkökohdat tulisivat huomioon otetuiksi lupaharkinnassa. Luvan myöntämiskiellon olennainen laajentaminen ei ollut tässä tarkoituksena, vaan perusteena oli kiinnittää harkinnassa huomiota luonnon toimintamekanismeihin. Laajalle ulottuvuuden vaatimus poistettiin lainmuutoksella 553/1994. Hallituksen esityksessä 17/1994 vp. todetaan tätä koskien, ettei edelleenkään pyritä suoranaiseen tiukennukseen, vaan nykyistä selvemmin kiinnitetään huomiota hankkeen vaikutusten laatuun eikä niinkään niiden laaja-alaisuuteen.

Kuten edellä totesin, myös tavoitesäännökset ovat tärkeitä puhevallan näkökulmasta, koska puhevaltaa käyttävät valvovat myös lain tavoitteiden toteutumista. Ympäristölainsäädäntö sisältää sekä ihmiskeskeisiä että luontokeskeisiä tavoitteita. Monimuotoisuuden ylläpitäminen tai turvaaminen esiintyy esimerkiksi YSL:n tavoitteissa (1 §) ja se on myös luonnonsuojelulain tavoitteista luontokeskeisin (LSL 1 §). Kuusiniemi on tuonut esille myös, että vaikka luonnon itseisarvo jos-

³²³ Ympäristönkäytön sääntelyyn kytkeytyy täten myös luvasta johtuvien haittojen minimointi, kuten MAL 3.3 §:n mukaan. Kuusiniemen mukaan aineiden ottaminen voi estyäkin tämän säännöksen perusteella, vaikka se toimii yleensä lupamääräysten antamisen perusteena. Kuusiniemi 2000b: 200. Myös vesilain 2:3 koskee tällaista haittojen minimointia. Vihervuori toteaa, että perustuslakivaliokunnan maa-aineslain uudistusta koskeneessa lausunnossa annettiin ympäristöperusoikeusäännöksen ensimmäiselle momentille *jonkintasoista* merkitystä. Vihervuori 1999: 647. Ks. PeVL 2/1997 vp.

³²⁴ Säännöksen mukaan lupaa ei voida myöntää, jos se vaarantaa yleistä terveydentilaa tai aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa tai sen toiminnassa taikka jos se suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Ks. KHO 2002:86 ja Kuusiniemi 2000b: 197–198.

sain merkityksessä tunnustetaan paikoin oikeudellisessa ajattelussa, *ei edes luonnonsuojelulain tavoitepykälässä puhuta itseisarvosta*³²⁵.

Luontokeskeisinä käsitteinä aineellisessa sääntelyssä ja sen tavoitteissa esiintyy sen sijaan usein *luontoarvot*, *luonnon monimuotoisuuden turvaaminen* ja *suotuisa suojelutaso*³²⁶. Luonnonarvojen käsitettä käytetään luonnonsuojelulain (esim. 65.1 §) lisäksi useissa säännöksissä, kuten maankäyttö- ja rakennuslaissa (esim. 5.1,4 §) ja laissa yksityisistä teistä (7 a §)³²⁷. Luonnon edun turvaaminen on voitu tuoda säädöksessä esille myös muulla tavoin kuin edellä esitettyjen käsitteiden kautta. Vesilaissa puhutaan *vahingollisista muutoksista vesiluonnossa*, useissa säädöksissä *luonnontilaisen luonnon säilyttämisestä* ja vesiliikennelaissa (463/1996) pyritään ehkäisemään *luonnolle aiheutuvia haittoja*.

Tavoitteet liittyvät ympäristösääntelyssä yleensä myös vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen. Kumpulan mukaan esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain myötä Suomeen kotiutui keskustelu vuorovaikutteisesta osallistumisesta³²⁸. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiksi ilmoitetaankin jokaisen osallistumismahdollisuudet asioiden valmisteluun, suunnittelun laatu ja vuorovaikutteisuus, asiantuntemuksen monipuolisuus sekä avoin tiedottaminen käsiteltävinä olevissa asioissa (MRL 1.2 §). Myös YSL 1.1,5 §:ssä tavoitteena on parantaa kansalaisten mahdollisuuksia

³²⁵ Kuusiniemi 2000a: 154. Tämä on mielenkiintoista myös kansainvälisestä näkökulmasta, sillä uuden luonnonsuojelulain tavoitteiden muotoiluun vaikuttivat voimakkaasti kansainväliset sopimukset. Erityisen keskeinen on Rio de Janeiron biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus, jonka tarkoituksena oli biologisen monimuotoisuuden sisältyen korostaa myös luonnon osien kestävää käyttöä ja se sisältää nimenomaisen viittauksen myös luonnon itseisarvoon. Ks. HE 79/1996 vp. 26 ja SopS 78/1994. Muita luonnonsuojelulain uudistuksen taustalla vaikuttavia kansainvälisiä sopimuksia ovat CITES-sopimus, Ramsarin sopimus, Bernin sopimus, Bonnin sopimus sekä maailman kulttuuri- ja luonnonperintöä koskeva sopimus.

³²⁶ LSL 5 §:ssä määritellään suotuisa suojelutaso siten, että luontotyypin suojelutaso on suotuisa, kun sen luontainen levinneisyys ja kokonaisala riittävät turvaamaan luontotyypin säilymisen ja sen ekosysteemin rakenteen ja toimivuuden pitkällä aikavälillä sekä luontotyypille luonteenomaisten eliölajien suojelutaso on suotuisa. Eliölajin suojelutaso taas on suotuisa, kun laji pystyy pitkällä aikavälillä säilymään elinvoimaisena luontaisissa elinympäristöissään.

³²⁷ Luontoarvon käsitteen taustalta voidaan erottaa kaksi eri merkitystä, jotka kytkeytyvät toisiinsa. Kallio erottaa *luontoarvot*, jotka ovat ekologiaisia arvoja, *luontoarvoista*, jotka puolestaan ovat eettisiä arvoja. Ensinnä mainitut ovat arvoja, joihin puuttumalla vaikutetaan luonnon toimintaan. Kallio antaa esimerkiksi suotuisan suojelutason ja biologisen monimuotoisuuden ja toteaa, että ekologisten luonnonarvojen osalta oikeudellisessa ajattelussa merkitystä on sillä, miten arvo ilmenee todellisuudessa, ja miten tällaista arvoa suojellaan juridisesti. Jälkimmäisen osalta tarkasteltavana ovat eettiset ja moraaliset arvot, eivät niinkään ekologiset. Tällöin pohditaan miksi, millaista ja kenestä riippuvaa arvoa luonnolla on tai ei ole. Erottelu kytkeytyy laajemmin näkökulmaan, ovatko arvot olemassa ilman tietoa ja onko arvojen taustalla aina käsitys käyttäytymisemme vaikutuksesta, vai onko olemassa luontoon liittyvä arvo, jota arvostamme edellä mainituista seikoista riippumatta. Kallio 2002: 87–90.

³²⁸ Kumpula 2005: 208.

vaikuttaa ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tässä on huomattava, että turvattavana käsitteenä on nimenomaan ympäristö, ei ihmisen elinympäristö, jolloin sen voidaan katsoa sisältävän myös luonnon suojaamisen elementin luonnon itsensä vuoksi, varsinkin kun YSL 3.1,1 §:ssä ympäristön pilaantumisen määritelmän yhteydessä todetaan sen kattavan myös haitat luonnolle ja sen toiminnoille.³²⁹

LSL:n ja YSL:n toisistaan erotettavan soveltamisalan vuoksi YSL ei kuitenkaan sovellu LSL:n mukaisiin asioihin prosessuaalisissa(kaan) kysymyksissä. Tapauksessa KKO 2006: 74 luonnonsuojelun ei katsottu voivan sisältyä ympäristönsuojelun määritelmään. Tapauksessa oli kyse alueellisen ympäristökeskuksen puhevallasta luonnonsuojelurikosta koskevassa asiassa. YSL:ssä on erillissännös alueellisen ympäristökeskuksen (jatkossa ELY:n) puhevallasta rikosasioissa, mutta LSL:ssä ei, vaikka LSL:ssä ja rikoslaissa määritellään kuitenkin LSL:n säännösten rikkominen rangaistavaksi. Hallituksen esityksessä rikoslain muutoksia koskien todetaan luonnonsuojelurikoksen määritelmän yhteydessä, että se koskee (vain) perinteisen luonnonsuojelun nimellä tunnettua ympäristönsuojelun osaa³³⁰. Myös YSL:a koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että luonnonsuojelu ei kuulu sen soveltamisalaan³³¹. Tapauksessa jouduttiin lopulta tulkitsemaan asianomistaja-käsitettä, eikä puhevaltaa katsottu tämänkään puitteissa alueellisella ympäristökeskuksella olevan. (Ään. 3-2).

Myös laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) tähtää kansalaisten vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien korostamiseen³³². Toinen tervetullut piirre on *yhtenäisten* ympäristövaikutusten huomioon ottamiseen suunnittelussa ja päätöksenteossa (1 §). Haitalliset vaikutukset luonnolle ja ympäristölle koostuvat nimittäin usein monista eri lähteistä tulevista kuormituksista yhteisvaikutuksena. Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan sekä haitallisia vaikutuksia luonnolle, että ihmisen luomalle ympäristölle.³³³ Suuremmassa mittakaavassa ympä-

³²⁹ Ks. luonnon ja ympäristön käsitteiden suhteesta esim. Ekroos 1995: 32–35 ja Määttä 2001: 279.

³³⁰ HE 94/1993 vp. s. 195.

³³¹ HE 84/1999 vp s. 35–36.

³³² Osallistumiseen sisältyy Kumpulan mukaan menettelyn eri vaiheissa tiedottaminen, eri osapuolten kuuleminen, mielipiteiden ja käsitysten esittäminen, lausuntojen antaminen sekä muu vuorovaikutus hankkeen suunnittelun kuluessa. YVA- menettelyssä pyritään yhteisymmärrykseen hankkeesta vastaavan, yleisön ja viranomaisten kesken. Kumpula 2002:231. Ks. HE 319/1993 vp. s. 1. Pölönen puolestaan toteaa, että YVA:n tarkoitus on lähinnä tuottaa tietoa varsinaista päätöksentekomenettelyä varten, jolloin esimerkiksi lupahakemus-vaiheessa voidaan vaatia laadukkaampaa ympäristövaikutusten selvittämistä, kuin YVA-menettelyssä. Tällöin sektorisääntelyn kannalta riittämättömät selvitykset saatetaan katsoa kuitenkin YVA-lainsäädännön puitteissa riittäviksi. Tämä YVA:n tarkoituksen irrottaminen sektorisääntelystä on luonnon kannalta ongelmallista, koska YVA nimenomaan olisi yksi luonnon kokonaisuuden paremmin huomioon ottava instrumentti. Pölönen 2004: 133–135.

³³³ Kumpula 2001: 512. Hokkanen ja Pölönen (2006: 558–559) toteavat, että YVAL:n mukainen arviointimenettely on ennen kaikkea suurten hankkeiden ympäristövaikutusten hallintakeinoksi tarkoitettu väline.

ristövaikutusten arvioinnin voidaan katsoa liittyvän biodiversiteetin turvaamiseen³³⁴. Biologisen monimuotoisuuden eli biodiversiteetin suojeluun kiinnittyy useita säädöksiä ja säännöksiä ja käsitteen voidaan nähdä turvaavan luontoa itsenäisenä, ihmisen edusta irtautuvanakin etuna.³³⁵ Rio de Janeirossa allekirjoitettu yleissopimus biologisesta monimuotoisuudesta on Kuusiniemen mukaan yksi ympäristöalan merkittävimpiä konventioita ja erityisesti sen läheinen yhteys kestävään kehitykseen sekä monimuotoisuuden itseisarvoon ovat kansainvälisestikin korostuneet.³³⁶

Biodiversiteetti on luonnon ominaispiirre, jota ei voida perinteisestä luonnonsuojelusta poiketen erottaa luonnosta, mikä luontotyyppien tai lajien kohdalla on ollut mahdollista³³⁷. Kokonaisuuden ja läpäisevyyden näkökulmasta tarkasteltuna muun muassa pilaantumiskysymykset ja lajien suojelu eivät siten esiinny erilliskysymyksinä ja biodiversiteettisopimuksen myötä biodiversiteetti ja kestävä käyttö olisikin otettava huomioon kaikessa yhteiskunnallisessa toiminnassa³³⁸. Monimuotoisuus onkin huomioitu laajasti kansallisessakin ympäristösääntelyssämme, kuten seuraavasta taulukosta ilmenee.

Taulukko 2. Monimuotoisuus-käsitteen esiintyminen aineellisessa sääntelyssä.

MONIMUOTOISUUS	Tavoitteissa	Muualla säädöksessä
Eläinsuojelulaki		20.3§, 20b§
LSL	1.1,1§	10.2,7§
Metsälaki	1§	6.1§,10.1§,10.2§
Maankäyttö- ja rakennuslaki	5.1,4§	
PeL		20.1§
YSL	1.1,2§	

³³⁴ Ks. esim. Kokko 2003: 46–48. Ks. myös Hokkanen ja Pölönen 2006: 558–559.

³³⁵ Ks. Kumpula & Määttä 2002: 224–226.

³³⁶ Kuusiniemi 1998: 11.

³³⁷ Pappila 1998: 131.

³³⁸ Ks. Pappila 1998: 131–132. Biodiversiteetin katoaminen täytyy pysäyttää erityisesti talousalueilla, sillä jäljellä olevien luonnontilaisten ekosysteemien suojelu ei riitä ylläpitämään riittävää eliöstön monimuotoisuutta. Ihmisen tarpeet on tällöin sovitettava yhteen biodiversiteetin suojelun kanssa, alueen luonnonmukaisen hoidon ja käytön kautta. Ks. Maapallon biodiversiteetti 1995: 107. Myös ympäristöministeriön ekosysteemilähestymistapaan keskittyvässä raportissa todetaan, että biologisen monimuotoisuuden ylläpitämisessä tarvitaan innovatiivisia ja kokonaisvaltaisia lähestymistapoja, sillä pelkkä eliölajien ja niiden elinympäristöjen suojelu ei riitä turvaamaan luonnon monimuotoisuutta. Tässä myös korostetaan kestävä kehityksen merkitystä. Jäppinen yms. 2004: 6. Tässä *ekosysteemi* tarkoittaa mitä tahansa toiminnallista ja kokonaista yksikköä, jossa toimivan ekosysteemin edellytykset, kuten ekosysteemipalvelut (hiilensidonta, pölytys, ravinteiden kierto jne.) ja ekosysteemin toiminta pyritään turvaamaan. Jäppinen yms. 2004: 7.

Näistä säädöksistä eläinsuojelulain ja metsälain mukaisissa asioissa ympäristöjärjestöt eivät voi käyttää lainkaan puhevaltaa monimuotoisuuden puolesta erityissääntelyn nojalla. Erityisesti jälkimmäistä voidaan pitää ongelmallisena myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta, koska metsät muodostavat elinympäristön monille EU-oikeudellisesti suojelluille lajeille.³³⁹ Erityissääntelyä on ainoastaan viranomaisia koskien. Eläinsuojelulain tavoitteet ovat taas kaikkein selkeimmin ihmiskeskeisyydestä irtautuvia, ja kyseessä on ennemminkin eläinten hyvinvointi yksilöinä, kuin niiden lajin jatkuvuuden edistäminen. Tämä hyvinvointi koskee sekä kotieläimiä, että osittain myös villieläimiä.³⁴⁰ Eläinsuojelulaki edustaa puhtaimmin näkökulmaa, jossa oikeudellista sääntelyä ei käytetä pelkkään ihmisten välisen toiminnan sääntelyyn. Tosin perinteisistä lähtökohdista tällainenkin sääntely voidaan nähdä vain ihmisten velvollisuudeksi toisia ihmisiä tai oikeusyhteisöä kohtaan.³⁴¹

Muina epäkohtina aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn välisestä suhteesta mainittakoon esimerkiksi, että YVA-menettelyssä ei tehdä valituskelpoista päätöstä ympäristöjärjestöjen osalta. Muutoksenhakuvaiheen puuttuminen jätettiin ennalleen YVAL:n muutostenkin yhteydessä muiden kuin hankkeesta vastaavan osalta, vaikka järjestöjen puhevaltaa menettelyssä muuten vahvistettiin (muutokset 458/2006). Ongelmia on voinut aiheutua tällöin siitä, että YVA-menettelyssä puhevaltaa käyttävät järjestöt eivät välttämättä omaa valitusoikeutta varsinaisesta päätöksestä, jos on ollut kyse esimerkiksi kaivoslain mukaisista asioista, jossa ei ole ollut erityissääntelyä edunvalvontajärjestöjen puhevallasta. Kaivoslain osalta tilanne on kuitenkin korjaantumassa uudella kaivoslailla³⁴². Vihervuori toteaaakin, että YVA on keskeinen väline perustuslaillisen toimeksiannon toteuttamisessa, mutta samalla hän epäilee, ettei se yksin riitä laissa edellytetyn vaikutusmahdollisuuden turvaamiseksi³⁴³.

Ympäristölainsäädännöstä kaivoslaki (503/1965) onkin ollut erityisen ongelmallinen luonnon edun kannalta, koska siinä ei vanhastaan ole määritelty edes tavoit-

³³⁹ Ks. Darpo ym. 2009: 650. Suomen lisäksi sama ongelma on Ruotsissa.

³⁴⁰ Metsästyslain 33§:n mukaan ”Eräiden pyydysten käyttämiskiellosta säädetään luonnonsuojelulain [15 §:ssä]. Kiellosta aiheuttaa eläimelle tarpeetonta kipua ja tuskaa on voimassa, mitä eläinsuojelulain [2 a §:ssä] säädetään.” Ks. kuitenkin villi- ja lemmikkieläinten erilaisesta oikeudellisesta asemasta Määttä 1999: 390–392.

³⁴¹ Aarnio edustaa tällaista perinteistä näkökulmaa toteamalla, että normit ohjaavat eläinten omistajien käyttäytymistä, jolloin eläimen omistaja on suhteessa muihin ihmisiin velvollinen noudattamaan eläinsuojelunormeja, koska ne on kirjoitettu yhteisesti noudatettaviksi. Aarnion mukaan ”eläimen hyvinvointi antaa ne kriteerit, joilla eläimen omistajan toimia säännellään.” Aarnio 2005a: 8–9. Ks. myös Kelsen 1968: 66.

³⁴² Ks. HE 273/2009 vp, s. 97 ja 161.

³⁴³ Vihervuori 1999: 641–642.

teita vaikkapa biodiversiteetin tai luonnonarvojen suojaamisen osalta. Tosin muun ympäristösääntelyn mukaiset vaatimukset ovat koskeneet myös kaivoslain mukaisia hankkeita, jolloin sisällöllisesti luonnon turvaaminen lain alaisissa hankkeissa on tullut esille, kun LSL:n säännökset ovat ulottuneet päätökseen (kaivoslaki 71.2 §), ympäristövaikutusten arviointi on tullut suorittaa, tai kun kunta on vastustanut hanketta³⁴⁴. Hallituksen esityksessä kaivoslain muuttamiseksi on nyt huomioitu luonto ja ympäristö siten, että kaivostoiminnan tulee uuden lain tavoitteiden mukaan olla ekologisesti (ja taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti) kestävä. Tämä edellyttää muun muassa luonnonvarojen säästävää käyttöä sekä toiminnan ympäristövaikutusten ja maankäyttövaikutusten erityistä huomioimista.³⁴⁵ Erityisesti valtauksen asema on ollut maankäytöllisesti ja ympäristölliseltä kannalta ongelmallinen, koska ympäristövaikutusten arviointia tai ympäristölupaa ei ole tarvittu vielä tässä vaiheessa.³⁴⁶ Uutena instrumenttina tähän näytettäisiin puuttuvan *malminetsintäluvalla*³⁴⁷.

YVA:an liittyen järjestöjen valitusoikeuden osalta muun lain mukaisessa sääntelyssä on myös usein rajauksia järjestöjen alueellisuudesta ja paikallisuudesta, mikä on ristiriidassa sen seikan kanssa, että ympäristövaikutusten arviointi tapahtuu usein laajoja kokonaisuuksia tarkastelemalla. Esimerkiksi hallituksen esityksessä toimivallan siirtoa alueellisille ympäristökeskuksille perusteltiin sillä, että *ympäristövaikutusten arviointia vaativat hankkeet ovat niin moninaisia, ettei niitä voida yksiselitteisesti jakaa alueellisiin ja valtakunnallisiin*, jolloin toimivallan jakokaan alueellisen ympäristökeskuksen ja ympäristöministeriön välillä ei olisi tällä perusteella mahdollista³⁴⁸.

Vaikka perusoikeusuudistuksen valmisteluaineistossa todetaan, että ympäristöperusoikeuden vastuumomentin taustalla voi olla tulevien sukupolvien tai luonnon itseisarvon merkitys, tavallisen tasoisessa lainsäädännössä tulevien sukupolvien käsite ei esiinny itsenäisesti eikä sääntelyn subjektina. Kestävän kehityksen kautta tulevat sukupolvet otetaan huomioon, mutta verrattuna tähän, sille lienee annettava kuitenkin jotain painoarvoa luonnon edun dokumentoinnissa, että aineellisessa

³⁴⁴ Kaivoslain 6.1,8 §:n mukaan valtausta ei saa suorittaa ilman erityistä syytä asemakaavan tai oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella, jos kunta vastustaa sitä alueiden käyttöön liittyvästä pätevästä syystä (15.12.2000/1102).

³⁴⁵ Ks. HE 273/2009 vp, s. 208.

³⁴⁶ Hollo 2006a: 5. Ympäristöllisesti vaikutukset valtausalueella voivat olla merkittäviä, koska kaivoslain 12 §:n mukaan valtausalueella saa harjoittaa koelouhintaa ja koerikastamista sekä rakentaa teitä ja vesi- ja voimajohtoja. Valtausalue voi olla neliökilometrin laajuinen ja toimenpiteistä esim. teiden rakentaminen voi ulottua myös valtausalueen ulkopuolelle.

³⁴⁷ Ks. HE 273/2009 vp, s.

³⁴⁸ HE 210/2005 vp. s. 5. Ks. Hokkanen ja Pölönen 2006: 562.

sääntelyssä nimenomaan oikeudellisena tunnusnimenä ja suojan kohteena esiintyy luonnon, tai sen osien käsite (luonnonarvot, biodiversiteetti jne.)

Viittaussäännöksistä

Tavallisen tasoisessa sääntelyssä voidaan monissa maissa nähdä kehitystä sektorikohtaisesta ympäristösääntelystä pikkuhiljaa kattavampiin kokonaisuuksiin³⁴⁹. Esimerkiksi Ruotsissa ympäristökaari (miljöbalken) kattaa kootusti ympäristöoikeudellisen normiston, vaikka sen ohella toki myös erillisiä ympäristölakeja on voimassa³⁵⁰. Meillä kuitenkin sääntely on yhä varsin vahvasti sektorikohtaista. Toinen mahdollisuus luonnon kokonaisuuden huomioimiseksi ovatkin viittaussäännökset, jotka Suomen ympäristölainsäädännössä ovat yleisiä.

Kuten edellä on tullut esille, ympäristösääntelyssä eri säädökset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa ja viittaussäännöksiä onkin mielestäni pidettävä kansallisessa sääntelyssämme positiivisena asiana, sillä esimerkiksi monet tärkeät lajit tarvitsevat suojaa yli säädösrajojen³⁵¹. Viittaussäännösten tarkoituksena lienee kuitenkin selkeyttää ympäristölainsäädännön keskinäissuhteita, ilman että tällä olisi vaikutusta puhevallan kohdentumiseen. Näin vaikka esimerkiksi LSL tulee ottaa kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa viittaussäännösten nojalla huomioon, ei menettelyllisiä säännöksiä KHO:n oikeuskäytännön mukaan oteta huomioon muun lain mukaisena (KHO 2005:42). KHO nimenomaan totesi tämän ratkaisun perusteluissa, että ”luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentin säännöstä valitusoikeudesta ei sovelleta, vaikka valtauskirjan antamista koskevassa kaivoslain nojalla annettussa päätöksessä olisi kaivoslain ja -asetuksen lisäksi sovellettu luonnonsuojelulakia.”

Valitusoikeussääntelyn epäyhtenäisyydestä ja toisaalta aineellisen sääntelyn yhteyksistä johtuu, että epätarkoituksenmukaisia tilanteita on löydettävissä sääntelystämme paljon. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa luonnonarvojen punninta tapahtuu ensisijaisesti kaavoituksen yhteydessä, eikä lupaharkinnassa. Luontoarvojen turvaaminen painottuu siten kaavaan ja kaikkien kaavatyyppeiden sisältövaatimuksissa mainitaan luonnonarvojen huomioiminen.³⁵²

³⁴⁹ Ks. esim. Hollannin osalta Verschuuren 2009: 57–58. Ks. eri ympäristösäädösten suhteista myös Vihervuori 2008: 514–516.

³⁵⁰ Darpo ym. 2009: 616.

³⁵¹ Ks. Howarth 2006: 10.

³⁵² Kaavojen sisältövaatimuksilla taas on voimakas yhteys koko maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteisiin. Hallituksen esityksessä 101/1998 vp. s.62 uutta maankäyttö- ja rakennuslakia koskien nimittäin todetaan, että lain tavoitesäännökset eivät voi olla yksittäistä kaavaa koskevan päätöksen muutoksenhaun perusteena, mutta perustuslakivaliokunta ei pitänyt tätä kuitenkaan ongelmallise-

Myös suunnittelutarvealueelle rakentamiseen liittyvän lupaharkintasääntelyn yhteydessä on lisäksi erityinen maininta, ettei rakentaminen saa vaarantaa erityisten luonnonarvojen säilyttämistä. (MRL 137.1,3 §) Tämä johtuu siitä, että suunnittelutarvealueiksi osoitetaan oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa tai rakennusjärjestyksessä kunnan toimesta usein alueita (tai koko kunta), joilla on tarpeen suunnitella maankäyttöä erityisten ympäristöarvojen tai haittojen vuoksi (maankäyttö- ja rakennuslaki 16.3 §). Suunnittelutarveratkaisun jälkeen haetaan kuitenkin vielä erikseen rakennuslupaa.³⁵³ Rakennuslupaa voidaan hakea myös alueelle, jolla on kaavassa luonnonsuojelullisia rajoituksia. Tällöin vaaditaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 60 §:n mukaisesti ELY:n lausunto, ja esimerkiksi rakennuslupaa on luonnollisesti vaikeampi saada³⁵⁴. Rakennuslupaan liittyvissä säännöksissä ei ole kuitenkaan mainintaa luonnonarvojen huomioonottamisesta. Rakennuslupaa myönnettäessä tulee ottaa silti huomioon vaikkapa alueelle kaavan hyväksymisen jälkeen ilmestyneet tai huomaamatta jääneet liito-oravat, koska lupa-asiaa ratkaistaessa ja muuta viranomaispäätöstä tehtäessä on noudatettava, mitä luonnonsuojelulaissa ja sen nojalla säädetään.³⁵⁵ (MRL 197.1 §) Luonnonsuojelujärjestöillä ei kuitenkaan ole valitusoikeutta näissä tilanteissa, koska erityissääntelyä maankäyt-

na, koska kaavojen sisältövaatimukset ovat alueiden käytön suunnittelua koskevien tavoitteiden täsmennyksiä. Tällaiset sisältövaatimukset ovat tällöin myös pohjana muutoksenhauille kaavan sisällöllisen lainvastaisuuden perusteella. PeVL 38/1998 vp. s.2.

³⁵³ Ks. KHO 2005:3. Ks. myös KHO 2002:60.

³⁵⁴ Lausunto tarvitaan maankäyttö- ja rakennusasetuksen 60 §:n mukaan, jos alue kuuluu:

- 1) valtioneuvoston hyväksymään luonnonsuojeluohjelmaan;
- 2) luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla suojellun luontotyypin alueeseen tai erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikkaan, jolla on voimassa luonnonsuojelulain 29 §:n 1 momentissa tai 47 §:n 2 momentissa tarkoitettu kielto;
- 3) luonnonsuojelulain mukaiseen maisema-alueeseen; taikka
- 4) maakuntakaavassa tai rakennuslain (370/1958) mukaisessa seutukaavassa varattuun virkistys- tai suojelualueeseen.

Lausunto ei kuitenkaan ole tarpeen, jos rakentaminen perustuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen poikkeamispäätökseen tai kunnan poikkeamispäätökseen, jota koskevasta hakemuksesta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on antanut lausunnon. Lausunto ei 1 momentin 4 kohdan nojalla ole myöskään tarpeen, jos alueella on voimassa oikeusvaikutteinen yleiskaava tai asemakaava (1829/2009).

³⁵⁵ Maankäyttö- ja rakennuslaki on kuitenkin kiinteässä yhteydessä mm. luonnonsuojelulakiin ja ympäristönsuojelulakiin, ts. maankäytön ja rakentamisen suunnittelussa otetaan huomioon esim. LSL:n mukaiset suojeltavat kohteet sekä YSL:n tavoitteet. Maankäyttö- ja rakennuslailla säännelläänkin yleisestä alueidenkäytönsuunnittelusta, kun taas erityinen alueidenkäytön suunnittelu toteutetaan mm. luonnonsuojelulain, metsälain, jätelain, ja yleisistä teistä annetun lain turvin. Ekroos 2000: 329–330. Ks. myös maankäyttö- ja rakennuslaki 3 §. Alueidenkäytön suunnittelun tavoitteet ovat maankäyttö- ja rakennuslain yleisiä tavoitteita tarkentavia ja täydentäviä sekä toisaalta kaavojen sisältövaatimuksia yleisempiä yhteisesti määrittäviä tavoitteita. Ks. Maankäyttö- ja rakennuslaki 1 §. Kaavojen sisältövaatimukset määrittävät minimitason, kun taas alueidenkäytön tavoitteet ovat sellaisia tavoitteita, joihin ei suoraan velvoiteta, mutta niihin pyritään. Ks. Ekroos 2000: 336. Ks. alueidenkäytön tavoitteiden suhteesta sisältövaatimuksiin nähden: YmVM 6/1998 vp. s.10. Ks. esim. KHO 2007: 59.

tö- ja rakennuslaissa ei tästä ole, vaikka luonnonsuojelulain mukaisesti valitusoikeus olisikin alueellisella ja paikallisella järjestöllä. ELY:n valitusoikeus voi kuitenkin tulla kyseeseen LSL 63 §:n perusteella, jos lupapäätös on luonnonsuojelulain säännösten vastainen, vaikka myöskään ELY:llä ei MRL 192 §:n mukaan ole valitusoikeutta rakennuslupapäätöksistä³⁵⁶. Aineellisen ja menettelyllisen sääntelyn väliltä puuttuu tässä siten johdonmukaisuus.

Edellä esitetyn perusteella näyttääkin siltä, että menettelyllisen sääntelyn ulottamiseksi toisen säädöksen mukaiseksi tarvitaan erillinen viittaus muun lain mukaiseen menettelysääntelyyn. Esimerkiksi merensuojelulain (1415/1994) 9-11 §:t sisältävät nimenomaan mainitut viittaukset vesilakiin ja YSL:iin muutoksenhaun osalta. Sääntelyn informatiivisuuden kannalta menettelyviittauksetkin ovat perusteltuja, mutta aukkotilanteissa tulisi mielestäni huomioida menettelyllisen ja aineellisen sääntelyn suhde ja merkitys oikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. *Ei ole perusteltua, että valitusperusteen osalta on mahdollista kytkeä valitus muun ympäristösääntelyn mukaisiin seikkoihin, mutta siitä ei ole hyötyä, jos valittajalla ei ole valitusoikeutta tietyn säädöksen tai säännöksen perusteella.*

Aineellisen ympäristösääntelyn keskinäisyhteydet vaikuttavat yhtä ongelmallisesti myös puhevaltakysymyksiin rikosprosessissa. Toinen tärkeä viittaussäännöksiin kytkeytyvä asia rikosasioissa on, että laillisuusperiaate vaatii myös täsmällisiä valtuutusketjuja rikoslain ja aineellisen ympäristösääntelyn välillä.³⁵⁷

2.4 *Puhevalta ja luonnonarvojen merkitys tulkintatilanteissa*

Vaikka tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole tarkastella luonnon edun painoarvoa varsinaisessa ratkaisussa, on tässä yhteydessä hyvä huomioida kuitenkin, että menettely on vain väline johonkin tavoitteeseen pääsemiseksi. Hallbergin sanoin: ”Ei kukaan kaipaa lakia tai muutoksenhakuoikeutta, ellei niiden kautta saavuteta todellista oikeutta.”³⁵⁸

Edellä olen esittänyt, että aineellinen sääntely turvaa kaikkien keskeisten ympäristösäädösten kautta myös luontokeskeisiä arvoja. Tämä on lähtökohta, joka tekee

³⁵⁶ Ks. Hollo 2006b: 181.

³⁵⁷ Pirjatanniemi 2005: 107, 117- 220. Ks. HE 94/1993 vp. s. 183.

³⁵⁸ Hallberg 2005: 75. Ks. myös Wilhelmsson 2004: 217 ja Ervo 2005: 2-3, joka toteaa yleisen lainkäytön puolelta, ettei prosessia käydä vain prosessin vuoksi, vaan funktiona on aineellisesti oikeaan tuomioon pääsy. Toisaalta hän toteaa, että jos muodollisen oikeusturvan antava oikeusnormi joudutaan syrjäyttämään yksittäistapauksissa materiaallisen oikeusturvan maksimoimiseksi useinkin, herää kysymys prosessilainsäädännön epätarkoituksenmukaisuudesta ja lainsäädännön muutostarpeista.

puhevallan käyttämisen luonnon itsenäisen edun puolesta mielekkääksi. Kuitenkin vaikka ympäristösääntely on luonnon edun näkökulmasta varsin kattavaa, ympäristösääntely mahdollistaa myös lukuisia poikkeuksia luonnon suojaan. Esimerkiksi luonnonsuojelulain yleiset lajien rauhoitussäännökset voi ohittaa poikkeuksella (LSL 48.1 §) ja suotuisa suojelutasokaan ei tavoitesäännöksen luonteisena perusta välitöntä toimivaltaa LSL:n mukaisessa tai ulkopuolisessa päätöksenteossa. Kuusiniemen mukaan LSL:n tavoitteiden vastainen maankäyttö voikin olla mahdollista, jos muun lain järjestelmä ei takaa luontoarvoille riittävää turvaa.³⁵⁹ Nämä seikat eivät kuitenkaan merkitse sitä, että luonnon puhevalta olisi merkityksetön; päinvastoin juuri tällaisissa tilanteissa luonnon edustajilla on merkitystä. Esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaiset poikkeusratkaisut ovat juuri sellaisia tilanteita, joissa luonnon edustajilla tulisi olla puhevalta. Nykyinen erityissääntely jättää kuitenkin nämä tilanteet epä johdonmukaisesti luonnonsuojelujärjestöjen osalta puhevallan ulkopuolelle.

Nykyisten tutkimusten valossa voidaan sanoa, että jos ratkaisu päättyy hallintotuomioistuimen ja erityisesti KHO:n ratkaistavaksi, ei luonnolle edullisen ratkaisun ennuste ole huono. Esimerkiksi Suvantola on tutkinut korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja ja todennut, että niissä vuosikirjaratkaisuissa, joissa ensiasteen tai hallinto-oikeuden päätöstä on muutettu KHO:ssa, muutos on ollut ympäristön näkökulmasta myönteinen ja ympäristötavoitteita edistävä 63 %:ssa tapauksista. Vain seitsemää prosenttia vuosikirjapäätöksistä, joilla ratkaisu muuttui KHO:ssa, voidaan pitää ympäristön kannalta kielteisenä.³⁶⁰

Luontoarvot eivät olekaan jääneet vain aineellisen sääntelyn ”linnunlaulupykäliksi”, vaan voidaan sanoa, että nykyinen hallintotuomioistuinten linja näyttää eroavan vanhoista ratkaisuista siinä, että luontoarvojen merkitys on korostunut³⁶¹. Pelkät luontoarvotkin voivat estää esimerkiksi luvan myöntämisen, eikä tässä yhteydessä tarvita välttämättä perusteluja esimerkiksi viihtyisyyden, terveyden tai muiden ihmiskeskeisten seikkojen merkityksestä. Vuotoksen tapaus on tästä hyvä esimerkki. Ympäristöperusoikeuden ja ylikansallisen sääntelyn vaikutus on ollut myös tässä suuntauksessa keskeinen.³⁶²

³⁵⁹ Kuusiniemi 2000b: 210–211. Ks. myös Vihervuori 2000a: 364.

³⁶⁰ Suvantola 2007: 373.

³⁶¹ Ks. esim. KHO 2003:84, jossa todettiin, että vaikka asetuksessa Perämeren kansallispuistosta (538/1991) (4 § kohta 2) mahdollistetaan rauhoitetun lajin yksilömäärän vähentäminen, jos laji on lisääntynyt liikaa tai käynyt muuten vahingolliseksi, ei tämä koske harmaahylkeen kalastukselle elinkeinona aiheuttamia vahinkoja. Näin vaikka kalastus oli alueella sallittu. *Vahingollisuutta tuli arvioida vain luonnon ekologisen tasapainon ja luonnonsuojelutavoitteiden valossa.*

³⁶² Ks. PeVM 25/1993 s.10, jossa todetaan, että mm. kaikkien vastuu luonnon monimuotoisuudesta voidaan johtaa joko luonnon itseisarvosta tai tulevien sukupolvien oikeuksista. Ks. myös siihen

Vuotoksen tapauksessa KHO 2002: 86 hankkeen vaikutukset olivat sellaisia vesilain 2 luvun 5 §:ssä (467/1987) tarkoitettuja huomattavia ja laajalle ulottuvia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa ja vesiluonnossa ja sen toiminnassa, jotka estivät luvan myöntämisen.³⁶³ Vaasan hallinto-oikeus ja KHO kiinnittivät huomiota erityisesti siihen, että luonto- ja ympäristöarvot ovat saaneet huomattavasti suuremman painoarvon yhteiskunnallisesti ja oikeudellisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana, eikä siten tähän tapaukseen sovellettavan lain aikaisille esitöille tai oikeuskäytännölle voitu antaa varsinaisesti merkitystä.

Tapauksen tekee erityiseksi, se että sekä hallinto-oikeus, että KHO totesivat, että hanke ei merkittävästi vaaranna yleistä terveydentilaa eikä paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Huomattavat vaikutukset kohdistuvat siten nimenomaan alueen luonnonsuhteisiin, vesiluontoon ja sen toimintaan. *Luvanmyöntäminen estyi ensimmäistä kertaa pelkästään luontoarvojen perusteella*. Tapaus on myös ensimmäinen, jossa PeL 20 § konkretisoitui oikeuskäytännössä. Korkein hallinto-oikeus viittasi perusteluissaan ympäristöperusoikeuden vastuumomenttiin (PeL 20.1 §) todeten, että säännös sisältää perustuslain tasoisen kannanoton luontoarvojen merkityksestä ja ohjaa näin osaltaan lainsoveltamista ja tulkintaa.³⁶⁴ Ylikansallisilla ja kansainvälisillä velvoitteilla oli myös tulkinnassa merkitystä. Erityisesti Rion biodiversiteettisopimus ja EY:n luonto- ja lintudirektiivit liittyvät tapaukseen.

Vuotoksen tapaus ei ole toki ainoa luontoarvoja korostava tuomioistuinratkaisu, mutta erityispiirteineen varsin merkityksellinen³⁶⁵. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista lähteä tutkimaan systemaattisesti tuomioistuinratkaisujen ”luon-

liittyvä hallituksen esitys 309/1993 s.66 Perustuslakivaliokunta on myös myöhemmin viitannut luonnon itseisarvoon mm. päästöluvan yhteydessä PeVL 14/2004 vp (joka liittyy hallituksen esitykseen päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta HE 49/2004 vp) sekä rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä. PeVL 38/1998 vp. s. Ks. myös Kuusiniemi 2001c: 190–193; Kuusiniemi 2001e: 169–175 ja Kuusiniemi 2000b: 194–196 sekä tulkinnasta Kallio 2002: 98.

³⁶³ Kallio toteaa, ettei kyseisessä tapauksessa ole erotettu luonnonarvojen osalta, ovatko kyseessä eettiset vai ekologiset luontoarvot vaiko molemmat. Ks. Kallio 2002:87–90.

³⁶⁴ KHO 2002: 86. Ks. HE 309/1993, s.66. Kemijoki Oy, joka oli luvanhakija, otti myös kyseisen säännöksen huomioon vastaselvityksessään, päätyen luonnollisesti erilaiseen tulkintaan, kuin korkein hallinto-oikeus: ”Perustuslain 20 §:n ympäristönsuojasäännös eroaa monessa suhteessa perinteisistä perusoikeuksista. Kansainvälisesti vertaillen perustuslakiin useissa valtioissa kirjattu ympäristön turvaaminen mielletään valtiolliseksi tehtäväksi eikä henkilölliseksi perusoikeudeksi. Tarkoitus ei ole, että perustuslain 20 §:n nojalla lupa- tai lainkäyttöviranomainen voisi sivuuttaa lain kirjaimen tai siihen perustuvan vakiintuneen lainsoveltamiskäytännön tilanteessa, jossa säännöksellä on oikeusturvafunktio. Perustuslain ympäristönsuojasäännöksestä ei välity velvollisuutta alentaa vesilain 2 luvun 5 §:n mukaista tulkintakynnystä. Perustuslain valmistelutöissä on korostettu, että esimerkiksi omaisuuslainsuojasäännöksen asemaa ja sisältöä ei ole ollut tarkoitus muuttaa. Perustuslain 20 §:n 2 momentista ei voida johtaa mitään sisällöllisiä vaikutuksia vesilain 2 luvun 5 §:n sisältöön. Uudentyyppisen tai laajennetun vastuun perustaminen edellyttää lainsäätäjän toimia, tässä tapauksessa vesilain 2 luvun 5 §:n statuksen muutosta. Perusoikeussäätely ei myöskään mahdollista vesilain 2 luvun 5 §:ssä olevien eri arvojen kvalifikaatioiden yksilöimättä jättämistä ja toteennäyttämistä.” KHO 2002: 86.

³⁶⁵ Luontoarvot on huomioitu luonnon kannalta edullisesti esim. ratkaisuissa KHO 2009:77, KHO 2008: 72, KHO 2008: 66 ja KHO 2004:40.

toystävällisyyttä”, kun tutkimukseni tavoitteena ei ole tarkastella luonnonarvojen painoarvoa valmiissa ratkaisuihin, vaan nimenomaan puhevallan perusteena. Tällöin institutionaaliseksi tueksi väitteelle luontoarvojen itsenäisestä oikeudellisesta suojasta riittänee edellä esitetty aineellisen sääntelyn karkea analyysi sekä viitteet siitä, että tuomioistuimet tekevät tosiasiallisestikin luonnolle edullisia ratkaisuja.

Tämä luku osoittanee siten vähintään sen, että ympäristösääntely tunnistaa luonnon itsenäiseksi oikeudellisesti merkittäväksi eduksi. Aineellinen sääntely on myös varsin kattavaa³⁶⁶. Tämä edellyttää mielestäni puhevallan järjestämistä siten, että luonto tulee huomioiduksi päätöksentekotilanteessa myös itsenäisenä, ihmisen välittömistä intresseistä riippumattomana etuna. Kaksi muuta aineellisessa sääntelyssä näkyvää erityispiirrettä – luonnon kokonaisuuteen liittyvät kysymykset ja sektorilainsäädännön viittausongelmat tulisi myös puhevallan järjestämisessä huomioida menettelyllisen ja aineellisen sääntelyn väliseen keskinäisen koherenssin saavuttamiseksi.

³⁶⁶ Aineellista sääntelyä pitää kattavana myös esim. Pirjatanniemi 2005: 197.

3. YLEISET OPIT JA LUONNON EDUSTETTAVUUS

3.1 *Käsitteelliset ongelmat*

Tämän tutkimuksen osalta yleisten oppien kehitys liittyy erityisesti asianosaikäsitteen ongelmaan, koska puhevaltajärjestelyt kytkeytyvät tähän tilanteissa, joihin erityissääntely ei ulotu. Toisaalta myös luontoa edustavien edunvalvontaviranomaisten ja –järjestöjen erityissääntelyllä järjestetyn puhevallan voimakas kehittyminen on osoitus yleisten oppien muutoksesta. Edellä olen esittänyt, että luonnon ihmiskeskeisyydestä irtautuva itseisarvo on tunnustettu ja voimassa olevassa oikeudessa osittain myös näkyvissä, jolloin luonnon osalta voidaan puhua myös sen omasta oikeussuojasta. Nämä edellyttävät yleisten oppien suunnasta kannanottoa ainakin luonnon asemaan oikeussuhteissa ja johtavat keskustelun myös luonnon oikeussubjektiuteen ja helposti myös oikeuksiin.³⁶⁷

Keskustelu luonnon oikeuksista liittyy sekä kysymykseen luonnon edun painoarvosta ratkaisutilanteessa ihmiskeskeisten intressien rinnalla että puhevaltaan sitä kautta, että oikeuksien haltijana luonto olisi asianosainen.³⁶⁸ Esimerkiksi Vihervuori on tuonut esille tähän liittyvää keskustelua jo 80-luvun alun väitöskirjassaan. Hän kirjoitti, että jos aktualisoimattomat ympäristöodotukset faktisesti otetaan huomioon, suojataankin ehkä itse asiassa ympäristöä sellaisenaan. Tästä näkökulmasta kärjistettynä yksi mahdollisuus on, että oikeussubjektikäsitteen relativisuutta hyödyntämällä johdetaan ympäristölle tai sen komponenteille myös oikeuksia.³⁶⁹

³⁶⁷ On mahdollista, että luonnon oikeussubjektius ja oikeudet toteutettaisiin inhimillisten intressien vuoksi, jolloin näiden yhteyttä luonnon itseisarvoon ei olisi välttämätöntä nähdä. Ks. Vihervuori 1981: 46. Nykyisin luonnon suojaaminen sen itsensäkin vuoksi on kuitenkin oikeudellisesti huomioitu, jolloin yleisten oppien kehitystä ei voida rakentaa enää pelkästään ihmiskeskeiseksi.

³⁶⁸ Oikeuksien määrittelemine luonnolle ei ole mahdotonta. Ihmistenkin juridiset oikeudet ovat vaihdelleet ajan ja paikan mukaan samalla tavalla kuin käsitys oikeasta ja väärästä, koska lait ovat jossain määrin normitettuja arvoja. Esimerkiksi naisilla ja tummaihoisilla ei ollut ennen äänioikeutta, ja tänä päivänäkin tätä oikeutta on rajoitettu ikärajoin. Määttä 1999: 167. Ks. Regan 1999: 248–259; Patoluoto 1990: 34–35; Kumpulainen 2004: 342 ja Pirjatanniemi 2005: 73–75, joka toteaa oikeudenhaltijoiden joukosta, ettei se tietenkään ole mikään annettu tosiasia, vaan historiallisen kehityksen tulos. Pirjatanniemi päätyy kuitenkin toteamukseen, ettei oikeuksiin vetoaminen tunnu ylipäättävän tavoittavan sitä kompleksisuutta, joka on ominaista ihmisen luontosuhteelle. Tästä syystä hän(kin) pitäytyy ihmisen velvollisuuksissa luontoa kohtaan.

³⁶⁹ Vihervuori 1981: 45.

Ympäristöoikeudellisessa kirjoittelussa on kuitenkin nykyisin usein päädytty siihen, että oikeusharkintaisuus näyttää mahdollistavan saman lopputuloksen, kuin mihin päästäisiin myöntämällä luonnolle oikeuksia.³⁷⁰ Edellä esitetyn aineellisen sääntelyn tarkastelun pohjalta yhdyin Kuusiniemen näkemykseen siitä, että oikeus vai velvollisuus -keskustelu ei näytä olevan keskeinen kysymys luonnon turvaamisen kannalta, vaan keskeinen merkitys on sääntelyn sisällöllä ja soveltamisella *in concreto*³⁷¹. Tämä kuitenkin edellyttää, että luonnon edustajilla on riittävä puhevalta, sillä luonnonarvot jäävät ilman edustusta heikompaan asemaan oikeusharkinnassa kuin perinteiset ihmiskeskeiset edut.

Yksi tunnetuimpia luonnon oikeuksia ympäristöoikeudelliseen keskusteluun nostanut tutkija on ollut Christopher D. Stone. Hän muistuttaa, ettei luonnolla tarvitse olla kaikkia mahdollisia oikeuksia, mitä voimme kuvitella, eikä edes samoja oikeuksia, kuin ihmisillä. Myös oikeudet luonnon sisällä sen eri osien ja lajien välillä voivat vaihdella.³⁷² Määttä puhuukin luonnosta tai luonnonosista refleksi-oikeuden kantajina (yksilö ei voi vedota oikeuteen, mutta julkisella vallalla velvollisuus turvata tämä oikeus)³⁷³. Määttä mukaan oikeuksista puhuttaessa ne voidaan myös ”määritellä väljästi tarkoittamaan oikeuden subjektin arvoa, merkitystä ja ominaisuuksia, joita muiden on kunnioitettava.” Eliöiden ja luonnon ”oikeuksien” on ajateltava olevan silloin tasoltaan ja laadultaan erilaisia, kuin ihmisten keskinäisissä sosiaalisissa suhteissa esiintyvät oikeudet.³⁷⁴ Merrills puolestaan huomauttaa, että juridiset oikeudet eivät nykyisessä muodossakaan ole kaikissa tilanteissa loukkaamattomia, niitä ei vain voida ohittaa ilman painavia perusteita³⁷⁵. Tämä toimii argumenttina sille, että luonnonvarojen käyttö olisi luonnon oikeuksista huolimatta mahdollista, mutta oikeuksien loukkaukset tulisi perustella.

³⁷⁰ Ks. esim. Pirjatanniemi 2005: 73–75. Ympäristölainsäädännössämme mainitaan suojaamisen kohteena yleensä *erityiset luonnonarvot*, mutta tämä antaa useissa säädöksissä välillistä suojaa myös tavallisille lajeille. Kuusiniemi pohtii jokihelmisimpukan asemaa vesilain lupanormiston pohjalta, ja toteaa normiston antavan välillistä suojaa kaikille lajeille vesiluonnon suojaamisen kautta (VL 2:5 ja 2:6). Myöskin lainsäädäntö on mahdollista kirjoittaa luontokappaleiden olemassaolon turvaavaan muotoon, ilman että siinä puhuttaisiin oikeuksista. Kuusiniemi toteaa kuitenkin vielä, että on mahdollista, että harkintatilanteessa jokihelmisimpukan painoarvo olisi suurempi, jos sillä katsottaisiin olevan oikeuksia elämän jatkamiseen kyseisessä joessa. Kuusiniemi 2000a: 161–162.

³⁷¹ Kuusiniemi 2000a: 165. Ks. oikeus ja velvollisuus -keskustelusta esim. Kumpula 2004: 52–57.

³⁷² Stone 1996:7–9. Stone asettaa juridisten oikeuksien perusteeksi kolme ehtoa: Ensinnäkin oikeuksien haltijalla täytyy olla vireillepano-oikeus omista nimissään. Toiseksi tuomioistuimen on otettava korvauksista päätettäessä huomioon oikeuden haltijaan itseensä kohdistuva loukkaus ja kolmanneksi tämä korvaus tulee suorittaa oikeuden haltijan omaksi hyödyksi. Ks. myös O’Riordan 1999: 36.

³⁷³ Määttä 1999: 164.

³⁷⁴ Määttä 1999: 164. Ks. Kumpula 2004: 368–369. Merrills huomauttaa, että oikeudet eivät ole suoraan etujen ja intressien synonyymi, vaikka niitä siinä merkityksessä usein käytetään. Merrills 1998: 25–27.

³⁷⁵ Merrills 1998: 27.

Luonnon oikeuksiin kriittisesti suhtautuvat perustelevat usein kantansa Hohfeldin perinteisillä ajatuksilla. Hohfeldin mukaan asioilla ei voi olla oikeuksia henkilöitä vastaan, koska niillä ei ole velvollisuusiaakaan. Yksi tämän teorian keskeisiä teemoja on, että oikeudet liittyvät oikeudellisesti suojattuihin intresseihin; kun asioilla ei voi olla intressejä, ne eivät voi olla myöskään juridisten oikeuksien kohteena. Oikeudet eivät hänen mukaansa myöskään ole riippuvaisia puolustettavien asioiden luonteesta, vaan jos niitä oikeudellisesti suojellaan toisen loukkauksilta, ovat ne aina jonkin henkilön oikeuksia.³⁷⁶

Myös menettelyllisesti luonnon itsenäinen, ihmisen intresseistä erillinen puhevalta voidaan perustella muutoinkin kuin luonnon oikeussubjektiudella. Esimerkiksi Määttä pitää tärkeänä sen ratkaisemista ”kuinka luonnon puhevalta tulisi järjestää, jotta ajatus luonnon itseisarvoisuudesta ja yleisten oppien tasolla tunnustettu käsitys luonnonosista oikeussuhteen osapuolena voitaisiin juridisesti käsitteellistää ja havaita oikeudellisesti relevantiksi.” Toisaalta vaikka Määttä ei pidä luonnon oikeussubjektiutta välttämättömänä puhevaltakysymyksen osalta, ei hän kuitenkaan tyrmää tätä oikeudellisesti mahdottomana ajatuksena.³⁷⁷

Nykyisessä oikeusjärjestelmässämme luonto ei kuitenkaan ole luonnollinen henkilö eikä oikeushenkilö, eli se ei ole *asianosaiskelpoinen*, eikä sillä ole *oikeudellista kykyä olla osallisena oikeudenkäynnissä*. Luonto ei näin ollen ole myöskään perinteisessä mielessä oikeussubjekti, eli oikeuksien ja velvollisuuksien haltija. Jos luonnolle mahdollistettaisiin oikeushenkilöllisyys, kuten valtiolle tai kunnalle, sitä täytyisi jonkin tahon kuitenkin edustaa, koska sillä ei olisi *oikeudellista kykyä käydä itsenäisesti oikeutta*.³⁷⁸

³⁷⁶ Hohfeld 1969: 78–79. Ks. Kelsen 1989: 138–139. Perinteisissä teorioissa oikeuksien kohdentumista pohdittaessa oikeutetun tahtoa on pidetty keskeisessä asemassa. Toisaalta myös intressiä on painotettu, jolloin tahto ei ole oikeuksien tarkoitus ja liikkeellepaneva voima, vaan oikeuden käsite riippuu edun oikeudellisesta varmuudesta ja siitä, että oikeuksien on oltava oikeudellisesti suojattuja intressejä. Yleisin kanta perinteisessä näkemyksessä lieenee kuitenkin tahdon ja intressin yhdistelmä. Makkonen 1977: 260–268. Nykyisessä keskustelussa erityisesti Aarnio tyrmää luonnon juridiset oikeudet voimakkaasti. Aarnio 2006:42–43. Aarnio 2005a: 5–10. Ks. oikeuksien haltijoista intressiteorian näkökulmasta: Aalto-Heinilä 2009: 150–152.

³⁷⁷ Määttä peräänkuuluttaa avoimuutta keskusteluun, sillä hänen mukaansa perinteiset väitteet ettei luonto voi itse ilmaista itseään ja että niiden tahto ilmaistaan joka tapauksessa henkilön omana tai valtion tahtona, ovat tarpeettomasti sulkeneet keskustelua uusilta ajatuksilta. Hänen mukaansa siinä ei ole oikeudellisesti mitään epätavanomaista, että itsenäiseksi subjektiksi ymmärrettävän puolesta prosessissa jokin yleistä etua valvova taho ajaa tämän subjektin etua. Määttä 1999: 167–170.

³⁷⁸ Ks. Suvantola 2003a: 217–218 ja näistä käsitteistä hallinto-oikeudessa myös Niemivuo & Keravuori 2003. Keskiajalla eläimiä pidettiin täysin oikeustoimikelpoisina ja eläinoikeudenkäynneissä niiden puolesta saatettiin nostaa juttuja tai kuulla niitä todistajina. Väyrynen 2006: 197; Ferry 1993: 3–12. Ks. myös Vilkkä 1998: 87–89 ja Streng 1999: 12–14. Nykyään oikeustoimikelpoisuus liitetään yleensä tahdonmuodostuskykyyn. Ks. Kokko 2003:76–77. Tämän ei kuitenkaan tarvitse välttämättä merkitä, että oikeudessa on kyse vain ja ainoastaan ihmisten välisistä suhteista. Esimerkiksi Aarnion näkemykset eläinten sulkemisesta oikeudellisten prosessien ulkopuolelle sillä

Seuraavaksi tarkastelen myös ympäristöoikeuden ulkopuolista keskustelua näiden oikeuden peruskäsitteiden muotoutumisesta. Tarkoituksena on osoittaa, ettei kysymys ole siitä, etteivätkö käsitteet itsessään mahdollistaisi luonnon huomioimista niiden kautta. Oikeudellisten käsitteiden sisältö on se, minkä ihminen niille antaa. Toinen asia on se, mikä funktio käsitteillä on, mihin niitä tarvitaan? Jäsentyykö luonnon puhevalta tarkoituksenmukaisesti juuri näiden perinteisten käsitteiden kautta, vai vaatiiko se jotain muuta?

3.2 Oikeussubjektiudesta ja oikeussuhteista

Perinteinen näkemys oikeussuhteista tiivistyy Lehtisen ajatuksissa, kun hän toteaa, että yhteiskuntajärjestys ihmisen aikaansaannoksena ja yhteiskunta ihmisten välisenä psyykkisenä yhteytenä rajaa yhteiskuntajärjestyksen koskemasta ihmisen suhdetta eläimiin tai elottomaan luontoon³⁷⁹. Perinteiset puheenvuorot oikeudesta ihmisten välisinä suhteina perustuvat pitkälti Hohfeldin ajatuksiin. Hänen mukaansa – vaikka saattaa näyttää siltä, että ihmisillä on oikeuksia myös asioita vastaan – oikeudelliset suhteet ovat todellisuudessa vain ihmisten välisiä. Fyysisiä suhteita meillä saattaa sen sijaan olla esineisiinkin; esinettähan voidaan käyttää ja kontrolloida ja sulkea muut ihmiset pois tästä fyysisestä suhteesta. Juridinen suhde eroaa tästä kuitenkin siinä, että se perustuu lakiin, jonka tarkoituksena on säännellä ihmisen käyttäytymistä.³⁸⁰

Kelsen on todennut, että ihminen *voi toimia* tietyllä tavalla myös muita objekteja kuin ihmisiä kohtaan. Esimerkiksi eläimet, kasvit ja elottomat esineet voivat olla välittömien toimien kohteena, josta saattaa seurata välillisiä vaikutuksia ihmisille, yleensä omistajalle. Esinettäkin kohtaan voidaan hänen mukaansa toimia välittömästi.³⁸¹ Kun ihmisen toimintaa näitä tahoja kohtaan säännellään oikeudellisesti, voi tällaisella suhteella olla kollektiivinen luonne, mikä merkitsee käyttäytymistä

perusteella, että niillä ei ole reaktiovaltaa eli mahdollisuutta vaatia viranomaissuojaa oikeudelleen, kilpistyvät siihen seikkaan, että vaikkapa saimaannorpan elinolojen säilyttämisen puolesta ympäristöjärjestö voi käyttää puhevaltaa ja näin saattaa eläimen osaksi sitä prosessia, jota Aarnio kutsuu oikeudeksi. Ks. Aarnio 2006: 42–43 ja Kuusiniemi 2001d: 53.

³⁷⁹ Lehtinen 1977: 148. Näin myös Aarnio 2006: 42–43.

³⁸⁰ Hohfeld 1969: 75.

³⁸¹ Kelsen 1968: 27–28. Tämä ei kuitenkaan hänen mukaansa kiinnity oikeudellisten velvollisuuksien kytkemiseen näihin tahoihin. Tällainen järjetön ajatus sanktioista ja velvollisuuksista myös eläimiin, kasveihin ja esineisiin kohdistuvana palautuu Kelsenin mukaan animistiseen käsitykseen, jonka mukaan myös näillä oli 'sielu', eikä olemuseroa ihmisiin verrattuna siten ollut. Kelsen 1968: 36–37.

oikeusyhteisöä kohtaan. Eläimiä, kasveja ja elottomia esineitä suojaavat normit voivat tässä valossa olla sosiaalisia normeja.³⁸²

Tällä linjalla on jatkettu pitkään ja Ekroos toteaa vielä vuoden 1995 ympäristöoikeudellisessa väitöskirjassaan, että ”oikeus on vain (ainakin toistaiseksi) ihmisten välinen kysymys”³⁸³. Myös Aarnion mukaan oikeus on aina henkilösuhteissa olemista, eikä oikeutta ole ihmisen suhde eläimeen tai esineeseen³⁸⁴. Toisessa eläinoikeuskeskusteluun liittyvässä kirjoituksessaan hän myös toteaa, että vaikka eläin voi olla oikeudellinen (suoja)objekti, ei ihmisellä ole valtaa tehdä siitä oikeuskelpoista juridista subjektia, koska tällainen on käsitteellisesti mahdotonta³⁸⁵.

Oikeutta vain ihmisten välisinä suhteina on kuitenkin ryhdytty avaamaan sitä kautta, että myös oikeussuhteita voi olla erilaisia. Kysymys on pitkälti ollut myös siitä, että oikeusteoreetikot ovat tulleet yksityisoikeuden piiristä ja tätä taustaa vasten oikeussuhteet ovat pitkälti näyttäneet henkilöiden välisinä. Sen sijaan jo julkisoikeudellinen lähestymistapa voi saattaa ajattelun hieman toiseen valoon. Huomioitavaa näissä julkisoikeudellisissa oikeussuhteissa on nimittäin, että oikeussuhteen osapuolena konkreettisesti toimiva hallintoviranomainen edustaa organisaatiota, eikä hallintoviranomaista Määtän mukaan tarvitse välttämättä ymmärtää itsenäiseksi oikeussubjektiksi. Näin oikeudet ja velvollisuudetkin koskevat pikemminkin julkisyhteisöä.³⁸⁶

Myös rikosoikeudessa jo ympäristörikoksen ”uhria” pohdittaessa joudutaan irtautumaan perinteisistä oikeudellisista rakenteista³⁸⁷. Samoin on laita eläinsuojeluri-

³⁸² Kelsen 1968:37–38. Kelsenin oikeusyhteisöön kytkeytyvää näkemystä voidaan kritisoida myös sillä perusteella, että ilman oikeusyhteisöäkin vaatimukset ihmisten käyttäytymisestä luontoa tai sen osia kohtaan näyttäisivät perustelluilta. Tämä voidaan tietysti kytkeä moraaliin, ja todeta, että ilman oikeusyhteisöä velvollisuudet eivät enää olisi oikeudellisia. Moraalisetkin velvollisuudetkin tosin ovat Kelsenin teoriassa sosiaalisia velvollisuuksia, jolloin tämä kritiikki ei päädy ihmiskeskeisyydestä irtautumiseen. Ks. Kelsen 1968: 66.

³⁸³ Ekroos 1995: 14. Ks. kuitenkin Serres 1994: 62–64.

³⁸⁴ Aarnio 2005a: 6. Ks. Määtän kritiikki Aarnion ajatuksia kohtaan Määttä 1999: 172–180, jossa hän kysyy keiden henkilöiden välisestä suhteesta on kysymys esim. eläinsuojelulain 29 §:n mukaisissa velvollisuuksissa eläinkuljetuksissa tai ympäristön päästörajoituksia määrittävissä laatu- ja ympäristönormeissa? Keiden henkilöiden välinen suhde sitten on kyseessä ilmakehän ylimpien kerrosten tai muinaismuistojen suojelun yhteydessä? Ks. myös Stone 1996: 51 ja Hohfeld 1969: 41.

³⁸⁵ Aarnio 2006: 42–43. Ks. myös Aarnio 2005c: 33–34.

³⁸⁶ Määttä 1999: 174–175. Ks. myös Husa 1995: 183–185. Hallinto-oikeudellisista oikeussuhteista kirjoittaa myös Suviranta 2006a: 71–75. Ks. myös Mäenpää 1989:37–42 ja Vihervuori 2004b: 152.

³⁸⁷ Esim. Couzens pohtii tehdäänkö ympäristörikos jotain tiettyä ihmistä kohtaan, johon se välittömästi vaikuttaa, ihmiskuntaa kohtaan yleisesti tulevat sukupolvet mukaanlukien vaiko ympäristöä itseään kohtaan. Couzens 2005: 200. Pirjatanniemi (2005: 38–39) toteaa, että ympäristöarvojen suojaaminen on keskeinen ympäristökriminalisointien piirre. Yleisvaaralliset (RL 34:1), tai terveystä ja turvallisuutta vaarantavat rikokset (RL:n luku 44) eivät siten ole ympäristörikoksia,

kosten osalta. Rikoslain esitöissä todetaan, etteivät eläinten suojelua koskevat säännökset suojaa sen omistajan oikeuksia, vaikka omistajalla on erityisvelvollisuuksia omistamaansa eläintä kohtaan. Velvollisuuksia eläintä kohtaan on sen omistajan lisäksi myös kaikilla muilla kuin sen omistajalla.³⁸⁸

Kokon mukaan biodiversiteetillä ei voi olla oikeussubjektiutta, mutta hän korostaa, että silti sillä, ja sen osilla voi olla itseisarvoa ja moraalinen oikeus olemassa-oloon. Näin biodiversiteetti osineen on myös oikeusturvan kohteena ja yksilöt ja julkinen valta käyttävät puhevaltaa biodiversiteetin puolesta. Tällaisen näkemyksen perusteella biodiversiteetin ja oikeussubjektin välille ei voi syntyä varsinaista oikeussuhdetta, vaan Kokon näkemyksen mukainen *oikeudellinen turvaamissuhde*. Tällaisessa turvaamissuhteessa suojan kohteelta puuttuu oikeustoimikelpoisuus, ja siksi tarvitaan erilaisia oikeudellisia järjestelyjä, turvaamisperiaatteita ja –mekanismeja, joissa luonnonvarojen hyödyntämis- ja heikentämisintressiä tasapainottavat erilaiset luonnon puolesta puhevaltaa käyttävät henkilöt. Biodiversiteetin juridifioiminen - jolla Kokko tarkoittaa sen asettamista oikeudellisen turvaamissuhteen osapuoleksi – on hänen mukaansa joka tapauksessa biodiversiteetin turvaamisen kulmakivi³⁸⁹.

Myös Määttä korostaa ihmisen ja luonnon välisen suhteen eroa verrattaessa sitä perinteiseen oikeussuhteeseen. Kyseessä ei ole sosiaalinen suhde vaan toisentyypinen vuorovaikutus. Täten jos sosiaalinen suhde käsitteellistetään oikeussubjektiudella, ei luonnon ja ihmisen välinen oikeussuhde välttämättä vaadikaan oikeussubjektiutta, vaan tällaisen suhteen peruslähtökohdat on määriteltävä näiden suhteiden omista erityispiirteistä lähtien. Määttä huomauttaa tähän kuitenkin edelleen, että luonnon erityislaatuinen oikeussubjektiuus ei silti välttämättä ole poissuljettu vaihtoehto. Itse asiassa luonnon oikeussubjektiuus näyttäisi jo hänen mukaansa olevan osa oikeusjärjestystämme epätäydellisessä ja rajoitetussa merkityksessä.³⁹⁰

koska niissä ensisijaisena suojan kohteena ovat ihmisten henki, terveys tai varallisuusarvot. Ks. oikeushyvän ja ympäristöperusoikeuden suhteesta Pirjatanniemi 2005:170–226. Nissinen (2003:639) toteaa joka tapauksessa, että ”[y]mpäristökriminalisointien justifikaatiota sinänsä ei enää viime vuosina ole ollut tapana epäillä.”

³⁸⁸ HE 6/1997 vp. s. 133.

³⁸⁹ Kokko 2003:74–77. Turvaamissuhteen kritiikistä ks. Vihervuori 2004b: 151. Hän tuo esille mm. sen, ettei biodiversiteetti erotu muista luonnon osista oikeusjärjestyksen jo kauan yleisinä etuina suojaamina kohteina niin, että tällaiselle turvaamissuhteen käsitteelle muodostuu tarve biodiversiteetin ja oikeussubjektin välisen suhteen kuvaajana.

³⁹⁰ Määttä 1999: 168. Kokon mukaan oikeussubjektin käsite heijastelee vallitsevaa moraalialia ja luontosuhdetta, eli muutokset oikeussubjekti -käsitteen sisällössä johtuvat oikeuden syvätason muutoksista. Kokko 2003: 2. Ks. myös Christophersen 1997: 124–125.

Määtän mukaan oikeusjärjestyksessä ei pyritäkään yhtenäiseen subjektikäsitteeseen tai sellaista ei ainakaan vallitsevassa oikeusjärjestyksessä ole.³⁹¹ Samoin esimerkiksi oikeushenkilöllisyyden käsitettäkään ei ole rakennettu täysin yhtenäisten piirteiden perusteella, ja Aarniokin toteaa oikeushenkilön käsitteestä, että on väärin yrittää edes löytää juridiselle henkilölle yleispätevää määritelmää³⁹².

Tässä yhteydessä on hyödyllistä tutustua Carlsonin 1900-luvun alkupuolella esittämiin ajatuksiin tieteistä, jotka operoivat autonomisten velvollisuuksien avulla. Hän on todennut luonnontieteiden ja oikeustieteiden erosta subjektin suhteen, että luonnontieteissä syyn ja vaikutuksen välille ei sijoiteta subjektia, mutta oikeustieteissä subjekti toimii välittäjänä, koska ei voida rajoittaa käyttämään ainoastaan ihmisen toimia välineinä.³⁹³

Myös Kumpula toteaa, että oikeussubjektius on mahdollista nähdä rajoitettuna tai epätäydellisenä. Toisaalta tämä synnyttää Kumpulan mukaan käsiteongelman, sillä tällaisessa tilanteessa on vaikea löytää hänen mukaansa asiallista ja riittävän kuvaavaa käsitettä tällaiselle subjektiasemalle. Käsiteongelma on läsnä myös oikeussuhdetta määriteltäessä ja toisaalta oikeussubjektia ei välttämättä edes edellytetä lainsäädännössä, kun oikeuksia myönnetään tai velvollisuuksia asetetaan. Kumpula on kuitenkin sitä mieltä, etteivät löyhät oikeussubjektisuuden edellytykset oikeudellisessa doktriinissa ainakaan voi sulkea pois ympäristön tai sen

³⁹¹ Tästä esimerkkejä löytyy vaikkapa yhteisöoikeudellisesta sääntelystä, jossa oikeushenkilöllisyys on kielletty muun muassa laivayhtiöiltä ja sijoitusrahastoilta, vaikka ne ilmiselvästi ovat oikeudellisessa suhteessa. Vero-oikeudessa kaikki siviilioikeudelliset oikeushenkilöt eivät voi olla verosubjekteja. Ympäristöoikeudessa esim. ojitussyhtiö voi olla oikeushenkilö, muttei kelpoinen kaikenlaisten varallisuus oikeuden oikeussuhteiden osapuoleksi, ja samoin kalastuskunnan osalta ongelmia on sen oikeussubjektisuuden suhteen, vaikka sen prosessikelpoisuus on Määtän sanojen mukaan - ilmiselvä. Määtä 1999: 169. Prosessioikeudellisiin poikkeuksiin on kiinnittänyt huomionsa aikoinaan myös Makkonen oikeushenkilön käsitettä tutkiessaan. Hän mm. tuo esille esim. tiettyjen omaisuusmassojen asianosaiskelpoisuuden, vaikka nämä eivät voi olla yksityisoikeuksien subjekteina – puhutaan muodollisesta asianosaiskelpoisuudesta. Makkonen 1977: 282. Erityisesti kuolinpesän osalta keskustelu oli kiivasta, kuten Aarnion artikkelista huomataan. Keskeisenä tässä oli kysymys siitä, onko kuolinpesä itsenäinen oikeudellinen subjekti, kuten lainmuoto näytti osoittavan, vai mikä merkitys oli oikeuskirjallisuuden kielteisellä suhtautumisella asiaan. Aarnio 1977: 291–293. Ks. myös Aarnio 2002: 1137–1138.

³⁹² Aarnio 1977: 295.

³⁹³ Carlson 1977: 135. Ks. myös Kelsen 1968: 84–86, jossa hän toteaa, että luonnossa erilaiset elementit ja asiat järjestyvät ja kytkeytyvät toisiinsa syynä ja vaikutuksena kausaalilain mukaisesti. Luonnonlait johdetaan tästä syystä ja seurauksesta. Toisaalta hän huomioi, että ihminen osana luontoa muodostaa myös ihmisen käyttäytymisen osaksi luonnontieteitä, jolloin ei ole mahdotonta sanoa, että yhteiskuntatieteet eivät olekaan erotettavissa olemukseltaan luonnontieteistä. Kuitenkin yhteiskunta ihmisten keskinäisen käyttäytymisen normatiivisena järjestyksenä tekee siitä erillisen, ja vain tällöin oikeustiede yhteiskuntatieteinä voidaan erottaa luonnontieteistä. Keskeinen huomio on tällöin, että oikeuslauseessa syy ja seuraus muodostavat kytkennän, joka vastaa luonnontieteissä syytä ja vaikutusta, mutta oikeustieteessä tämä kytkelmä on kuitenkin oikeusauktoriteetin tahdonaktilla asetetun normin aikaansaama, luonnonlaissa kytkemät puolestaan ovat tahdonakteista riippumattomia.

entiteettien sisällyttämistä oikeussubjektuuden käsitteen piiriin. Oikeussuhdekäsitteenkään nojalla ei Kumpulan mukaan voi tehdä johtopäätöksiä luonnon oikeudellisesta asemasta.³⁹⁴

Vihervuori on huomauttanut, että ”[y]mpäristön konstruoimisella oikeussubjektiksi olisikin kenties se etu, että puhevaltakysymykset eivät pääsisi muodostumaan kokonaisvaltaisen suojelun esteiksi silloin, kun järjestelmä rakentuu tiukasti individuaalisuojelun pohjalle³⁹⁵.” Tuo toteamus näyttäytyy mielestäni edelleen relevanttina, kun asianosaiskäsitteen tulkinta nojaa yhä perinteiseen näkemykseen. Määttän mukaan tosin hedelmällisempää olisi luoda kokonaan uusia käsitteitä, ”kuin yrittää väkisin sijoittaa uusia normi-impulsseja osaksi sellaista ihmiskeskeistä ajattelua, jonka osana sääntelyn ominaispiirteet liukenevat väistämättä merkityksettömiksi³⁹⁶.” Itse en kuitenkaan koe käsitteitä keskeiseksi ongelmaksi. Oikeusjärjestelmässä käsitteet ovat vain nimiä, joiden sisältö ei ole ”lukittu”. Pikemminkin on kyse käsitteiden funktiosta sekä oikeusjärjestelmän rajoituksista ja mahdollisuuksista toimia oikeana foorumina näiden ongelmien ratkaisussa³⁹⁷. Käytännössä oikeusjärjestelmässämme suuntaus näyttää tällä hetkellä siltä, että menettelyllisesti luonnon oikeudellista asemaa säännellään ensisijaisesti sen edustajia koskevalla erityissääntelyllä asianosaiskäsitteen rinnalla. Tämä johtaa siihen, että pikku hiljaa erityissääntelyä on kaikesta mistä asianosaistenkin osalta säädetään (tiedottaminen/tiedoksisaanti, kuuleminen, valitusoikeus jne.). Lopputuloksena luonnon asema ei paljolti poikkea asianosaisten asemasta, joten *erityissääntelyn funktioksi jää lähinnä sen korostaminen, että luonto ei ole asianosainen*. Merkitys on siten lähinnä periaatteellinen, ei käytännöllinen.

Pöyhönen korostaa varallisuus oikeutta kehittäessään erityisesti oikeussuhteiden merkitystä. Hän pitää niiden varaan rakentuvaa erittelyä tarkoituksenmukaisempana, kuin siihen vastaamista, kenelle valmiiksi muodostuneet oikeudet kuuluvat.³⁹⁸ Tähän tapaan myös luonnon oikeudellinen asema näyttää kehittyvän. *Luonto on oikeussuhteen osapuoli, ja vasta oikeussuhteessa edustajien puhevalan kautta toimiminen muotoaa sille tietynlaisen oikeudellisen aseman*. Tuo asema vaihtelee yksittäistapauksittain. Ympäristöoikeuden joustavat normit erityises-

³⁹⁴ Kumpula 2004: 353.

³⁹⁵ Vihervuori 1981: 45. Ks. myös Vihervuori 1989: 376.

³⁹⁶ Määttä 1999: 167. Tuorin mukaan luonnon oikeuksia ei nimenomaan modernin oikeuden käsitteiden kautta kyetä tunnistamaan. Tuori 2000: 7–8.

³⁹⁷ Ks. Wilhelmsson 1997: 1185, jossa hän puhuu eettisten järjestelmien romahtamisesta, kun eettistä asiantuntemusta ei enää pidetä myöhäismodernissa yhteiskunnassa tärkeänä. Kansallisesti ja kansainvälisesti ei toisaalta edes ole olemassa sellaisia foorumeita, joiden roolista eettisenä asiantuntijana voitaisiin päästä yhteisymmärrykseen.

³⁹⁸ Pöyhönen 2000: 184.

ti johtavat tähän oikeussuhteessa toimimisen korostumiseen, koska oikeudet eivät ole niin ”valmiita” kuin monilla muilla oikeudenaloilla.

3.3 *Itseään edustamaan kykenemättömät muilla oikeudenaloilla*

Oikeushenkilöt voidaan jakaa yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin. Oikeushenkilö ei ole luonnonmuodostus, kuten ihminen, vaan ihmisten keinotekoisesti luoma oikeuspersoonallisuus. Juridisella henkilölläkin voi olla omaisuutta ja velkoja, ja ne eivät välttämättä kuulu niille fyysisille henkilöille, jotka perustavat oikeushenkilön tai tulevat sen jäseniksi, vaan heidän henkilöllisyyksistensä erottautuvalla ei-individuaalisella oikeusolennot (yhtiömuodolla on tähän vaikutusta). Näin siksi, että tämän oikeussubjektin nimissä ihmiset tekevät sen toimieliminä oikeustoimia, joiden kautta oikeushenkilön varallisuus syntyy, mutta nuo oikeustoimet eivät ole toimielimen omia, sillä he eivät päästä niitä yksityishenkilöinä, vaan sosiaalisina organeina.”³⁹⁹

Yhteisö voi olla oikeuksien ja velvollisuuksien subjekti, jolloin *yhteisötahto* on se, jota oikeusjärjestys suojaa subjektiivisena oikeutena. Yhteisölle on ominaista, ettei yksityisten jäsenten tahto esiinny päätöksissä ja toimissa, vaan niissä kyetään tunnustamaan yhteisön erillinen tahto.⁴⁰⁰ Myös Carlsonin mukaan säätiöiden ja yhdistysten ”oikeus- ja velvollisuussubjektiuden täytyy ilmeisesti olla toisenlaista, kuin fyysisten henkilöiden.” Kun luonnollisten henkilöiden oikeusominaisuus perustuu oikeusjärjestelmän päämääriin välittömästi, yhteisöissä ja säätiöissä henkilöityvät niiden säännöt siten, että eri elinten tahdonilmaukset sääntöjen koamina muodostuvat yhden ja saman henkilön tahdonilmaukseksi.⁴⁰¹

Kelsen näkee fyysisen henkilön ihmisen käyttäytymistä säätelevien normien henkilöitymänä ja oikeushenkilön ihmisryhmän käyttäytymistä säätelevien normien henkilöitymänä. Oikeuksilla ja velvollisuuksilla onkin aina oltava subjekti, ja jos tätä subjektia ei voida yksilöidä, on oikeushenkilön käsite oikeutettu, kun oikeutettujen ja velvoitettujen ihmisten kokonaisuutta ei voida tällaisissa tapauksissa

³⁹⁹ Makkonen: 1998: 72–73. Ks. oikeushenkilön ja kunnan edustamisesta hallintoasioissa Kulla 2003: 104.

⁴⁰⁰ Ks. Viinikka-Montham 1990: 8. Lahtinen myös painottaa, että vain fyysiset henkilöt suorittavat kaikki toiminnot organisaation taustalla organisaatiomuodosta riippumatta. Lahtinen 1977: 275. Valtion osalta merkittävää on, että myöhäisperustuslaillinen koulukunta näki sen oikeudellisena ilmiönä, tahtoyhteisönä, joka voitiin rinnastaa yksityisoikeudellisiin subjekteihin. Kehitys oli seurausta valtiosääntö- ja oikeusvaltiokehityksestä, jonka myötä valtio alistettiin positiivisoikeudelliselle sääntelylle, eikä sitä enää nähty varhaisperustuslaillisen koulukunnan tavoin kansan ilmentymänä. Tuori 2003b: 238.

⁴⁰¹ Carlson 1977: 137. Ks. myös Wilhelmsson 1997: 1198.

tyhjentävästi ilmoittaa.⁴⁰² Vaikka sääntely irtautuu tällöin ihmisyksilöiden välitörmästä käyttäytymisen sääntelystä, Lehtinen huomauttaa, että juridinen henkilö ei ole kuitenkaan muuta kuin järjestö, jonka suhteista muihin ihmisiin ja järjestöihin, sekä jäsenten välisistä suhteista järjestön sisällä oikeus määrää. Muuta tahtoa sillä ei ole, kuin taustalla toimivien ihmisten tahto.⁴⁰³

Viinikka-Monthamin mukaan oikeushenkilöille on yleensä ominaista, että niiden tunnuspiirteet on laissa säännelty. Keskeistä oikeushenkilön käsitteen muotoutumisessa on myös, että tällaiset organisaatiot omaavat tietyn pysyvyyden ja kiinteiden, ja niillä on määrätty tai sovittu tarkoitus, jonka mukaisesti toimitaan.⁴⁰⁴

Myös luonnon edustamisen osalta edunvalvontajärjestöille määritellään lainsäädännössä erilaisia ehtoja ja rajoituksia. *Ihmiskeskeisyydestä irtautuvan tulkinnan osalta kyse on siitä, millä perusteella ja mistä lähtökohdista nämä ehdot ja rajoitukset asetetaan.* Esimerkiksi alueellisuuden ja paikallisuuden vaatimukset edunvalvontajärjestöjen puhevaltajärjestelyissä eivät ilmennä kovinkaan hyvin luonnon kokonaisuutta huomioonottavaa lähestymistapaa.

Oikeushenkilöihin verrattuna, luonnolla on ”oma tahto”, sillä jos ihminen ei puuttuisi sen toimintaan, se toimisi omien luonnonlakiensa mukaan, toisin kuin esimerkiksi valtio, joka – kuten Lehtinen toteaa – ei omaa mitään omaa tahtoa, vaan ainoastaan sen elimiä edustavien ihmisten tahdon⁴⁰⁵. Lahtinen kuitenkin korostaa, ettei sitä tosiseikkaa voida ohittaa, että lainsäädännössä on aina kysymys fyysisten henkilöiden käyttäytymisen sääntelystä, vaikka sääntely tapahtuisi muilla, kuin yksittäisiä itsenäisesti toimivia fyysisiä henkilöitä koskevilla oikeussäännöillä⁴⁰⁶. Tämä juuri tekee luonnon oikeussuojan tarpeelliseksi, koska ihmisen toiminta on keskeinen ympäristömuutoksen aiheuttaja⁴⁰⁷.

Luonnon oikeusaseman määrittäminen on vaikeaa sen vuoksi, että luonnon etu on käsitteenä niin moniulotteinen. Kenen, tai minkä luonnon osan tai kokonaisuuden tahdosta on kyse kun toteutetaan luonnolle edullisia ratkaisuja? Kuka pystyy ja

⁴⁰² Makkonen 1977: 279–280. Kelsen toteaa, että “[y]hteisö on yhtä kuin lukuisien yksilöiden käyttäytymistä sääntelevä normatiivinen järjestys.” Kelsen 1968: 163.

⁴⁰³ Lehtinen 1977: 161. Ks. myös Kelsen 1968: 188–90, joka toteaa oikeuksien ja velvollisuuksien kohdistuvan ainoastaan ihmisiin, koska niiden sisältönä on ihmisten käyttäytyminen. Korporaationkin oikeudet ja velvollisuudet ovat siten aina joidenkin tiettyjen ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia.

⁴⁰⁴ Viinikka-Montham 1990: 7. Ks. yhtiöiden määrittelystä esim. HE 72/2002. Yksityiskohtaiset perustelut, 57 §.

⁴⁰⁵ Lehtinen 1977: 157. Vrt. valtio-oikeudellisen positivismin teoriaan, jossa voidaan nähdä valtiolla oma tahto. Ks. esim. Halila 2000: 22.

⁴⁰⁶ Lahtinen 1977: 282. Ks. Aarnio 2002: 1137–1138 ja Ferry 1993: 70–71.

⁴⁰⁷ Näin myös esim. Kokko 2003: 5.

saa määrittää luonnon edun? Muilta oikeudenaloilta löytyy tähän kaksi vaihtoehtoa. Oikeushenkilöistä erityisesti yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tahto muodostuu taustalla toimivien ihmisten toimesta ja enemmistön kannan mukaisesti. Oikeushenkilöllä on siten yleensä yksi edustaja oikeusprosessissa. Julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja luonnollisia henkilöitä, joilla ei ole oikeustoimikelpoisuutta, voi puolestaan edustaa useampikin taho, joilla kaikilla voi olla erilainen käsitys edustettavansa edusta. Esimerkiksi valtion etua voivat edustaa yhtä aikaa eri sektorin viranomaiset ja vaikkapa lasta huostaanottotapauksessa voi olla edustamassa erisuuntaisin intressein lastensuojeluviranomainen ja lapsen biologinen äiti⁴⁰⁸.

Lasten oikeudellinen asema onkin yksi lähestymismahdollisuus, kun haetaan perusteluja luonnon oikeudellisen aseman mahdollistamiselle. Esimerkiksi elatusavun saajana ja elatussopimuksen varsinaisena sopimusosapuolena on nykyään lapsi itse, ei hänen huoltajansa. Huoltaja vain edustaa lasta. Näin ei ole aina ollut, vaan tähän liittyvää lainsäädäntöä modernisoitiin 1970-luvulla. Gottberg kirjoittaa *lapsen subjektivoitumisesta*. Tällöinkin käytännössä lapsi on alaikäisyytensä vuoksi edustajan tarpeessa, mutta silti *asianosainen*.⁴⁰⁹ Siten väitteet siitä, että luonto ei voi olla asianosainen, koska se tarvitsee joka tapauksessa ihmisen edustajakseen, eivät saa tukea muualta oikeusjärjestyksestä. Päinvastoin esimerkit tukevat lähinnä sitä, että oikeusjärjestelmälle ominaista on muutos.

Sosiaalioikeuden piiristä voidaan löytää yhteneväisyyksiä luonnon puhevallan ja luonnon edustamisen ongelmaan, koska sosiaalioikeudessaakin tietyissä tilanteissa katsotaan, että *toimenpiteen kohteelta puuttua kyky määritellä oma etunsa*⁴¹⁰. Täs-

⁴⁰⁸ Ks. KHO 2006: 42.

⁴⁰⁹ Gottberg 2004: 38.

⁴¹⁰ Sosiaalioikeudessa valituskelpoisia päätöksiä, joihin saattaa liittyä epäselvyyttä päätöksen kohteen edusta, ovat lastensuojelulain (683/1983) mukaisen huostaanottopäätöksen, sijaishuoltoon sijoittamispäätöksen sekä huostassapidon lakkaamispäätöksen lisäksi muun muassa mielenterveyslain (1116/1990) mukaiset tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämispäätös ja päätös tällaisen hoidon jatkamisesta sekä rangaistukseen tuomitsemattoman henkilön hoitotarpeen selvittämiseksi sairaalaan määräämispäätös. Myös kehitysvammaisten erityishuollon antamiseen tai sen jatkamiseen liittyvät päätökset ovat valituskelpoisia (laki kehitysvammaisten erityishuollosta 82.2. §). Myös tartuntatautilain (583/1986) 29-30 §:en sekä päihdehuoltolain (41/1986) 20-21 §:en mukaisesti on mahdollista hakea muutosta näiden sääntelemissä tilanteissa. Ks. Tuori 2004: 418. Kelsen liittää tällaiset tilanteet vapaan tahdonratkaisun puuttumiseen. Mielisairaiden ja lasten yhteydessä hän puhuuakin vastustamattomasta pakosta, joka on olemukseltaan kausaalista. Aikuisilla ja henkisesti terveillä puolestaan on hänen mukaansa motiivi käyttäytyä normien vaatimalla tavalla, koska he ovat normeista ja niiden loukkausten seuraamuksista tietoisia. Kelsen 1968: 108. Lastenkin oikeudellinen asema on kuitenkin vaihdellut ajan myötä, ja vaihtelee edelleen oikeusjärjestyksestäkin riippuen. Ks. esim. Stone 1996: 1–2. Myös tulevien sukupolvien edustamiseen on haettu tukea näistä modernin oikeusvaltion jo olemassa olevista edustamisen muodoista. Ks. esim. Kavka & Warren 1999: 97.

tä huolimatta kaikki fyysiset henkilöt voivat olla kuitenkin asianosaisia riippumatta siitä, onko henkilöllä kykyä toimia itsenäisesti omissa nimissään ja käyttää yksin puhevaltaa esimerkiksi hallintoviranomaisessa⁴¹¹. Siten vaikka sosiaalioikeudessa henkilöt eivät voi välttämättä itse edustaa itseään, heitä tulee kohdella itsenäisten oikeuksiensa subjektina. Puhevalta voi olla kuitenkin tällöin kokonaan tai osittain myös muulla taholla, kuin päätöksen kohteella – esimerkiksi viranomaisella tai edunvalvojalla – jos katsotaan, että varsinainen päätöksen kohde ei kykene ymmärtämään asian merkitystä.⁴¹²

Myös tahtoa ja autonomiaa on pidetty pitkään puhevallan edellytyksenä. Tämän argumentin valossa luontoa ei ole pidetty oikeussubjektina, koska se ei voi ilmaista omaa tahtoaan, vaan tahto, joka oikeudelliseen prosessiin tuodaan, on aina ihmisen tahto.⁴¹³ Mielestäni tämä seikka ei ole avainasemassa luonnon oikeudellista asemaa tarkasteltaessa, sillä luonnontieteellisellä tutkimuksella tuota tahtoa on mahdollista päästä yhtä lähelle, kuin vaikkapa valtion tahtoa yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella⁴¹⁴. Keskeinen ero sekä oikeushenkilöön että luonnolliseen henkilöön on tosin tällöin se, että ”luonnon tahto” voi olla välittömästi ihmisten edusta poikkeavakin.⁴¹⁵

Tulevien sukupolvien edustamista pohtiessaan Kavka ja Warren ovat päätyneet kahteen kriteeriin, joiden valossa edustettavuus on mahdollista. Ensinnäkin edustettavalla kohteella tulee olla intressejä ja toiseksi näistä intresseistä edustajan tulee olla mahdollista jollain tavoin saada tietoa. Kirjoittajat esittävät tulevien sukupolvien intresseinä samoja biologisia ja ihmisen toiminnalle oleellisia edellytyksiä kuin nykyihmiselläkin (ruoka, puhdas ilma, vesi, energia jne.).⁴¹⁶ Kuten edellä tuli ilmi, myös luonnon tarpeista voidaan saada tietoa luonnontieteellisen tiedon kautta, vaikka ne eivät olekaan täysin yhtenevät meidän tarpeidemme kanssa.

Luonnon ja muiden oman etunsa määrittämiseen kykenemättömiä tahoja koskevissa tapauksissa yhteistä on siten myös ei-oikeudellisen asiantuntemuksen käyttö tuomioistuimissa. Sosiaalioikeuden alalla hallinto-oikeuksissa asian käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuu asiantuntijajäsen, (hallinto-oikeuslaki (430/1999) 7 §),

⁴¹¹ Pohjolainen ja Pohjolainen 1996: 19. Ks. myös Niemivuo & Keravuori 2003: 166–172.

⁴¹² Ks. esim. Luoto 2000: 134–136

⁴¹³ Ks. esim. Gray 1997: 27–29; Stone 1996: 12–13 ja Aarnio 2005b: 54.

⁴¹⁴ Ks. myös Kelsen 1968: 18, 204–205, josta käy ilmi, että hän pitää sekä oikeushenkilöä että fyysistä henkilöä oikeustieteen luomana konstruktioina. Fyysinen henkilökään ei ole oikeustieteessä siten hänen mukaansa ihminen, vaan velvoittavien ja kelpuuttavien oikeusnormien henkilöityykyys. Ihmisten käyttäytyminen on oikeuksien ja velvollisuuksien sisältönä, jotka oikeus luo, mutta itse henkilöihin tämä luominen ei ulotu.

⁴¹⁵ Ks. esim. Sarja 2007: 383.

⁴¹⁶ Kavka & Warren 1999: 98–99.

kun taas vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa Vaasan hallinto-oikeudessa toimii asiantuntijatuomareita. Sivutoimisia asiantuntijajäseniä toimii myös KHO:ssa ympäristö- ja vesilupa-asioissa. Asiantuntijajäsenyyden ulottamista muihin ympäristöasioihin tulisi kuitenkin myös pohtia⁴¹⁷. Erityisiä yhteyksiä voidaan löytää myös siitä, että sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen on perustettu meillä myös lapsiasiavaltuutetun virka ja esimerkiksi Ruotsissa toimii samantyyppisin valtuuksin luontoasiamies⁴¹⁸. Myös Itävallan muutamissa osavaltioissa toimii ympäristöasiamies (Umweltanwält) ja Pohjois-Itävallan alueella nämä voivat myös tehdä valituksia hallintotuomioistuimeen⁴¹⁹.

Lopulta, jos oikeuksista halutaan vielä tässä yhteydessä puhua, voidaan Hohfeldin oikeus-velvollisuus vastinparia kritisoida itseään edustamaan kykenemättömien ihmisten osaltakin. Vaikka näillä tahoilla ei ole täysimääräisiä tai samanlaisia velvollisuuksia kuin fyysisellä oikeustoimikelpoisella ihmisellä, ei se tarkoita, etteikö näillä tahoilla voisi olla joitain oikeuksia. Esimerkiksi tahdosta riippumattomassa hoidossa oleva ei välttämättä kykene ymmärtämään velvollisuuttaan kunnioittaa toisen koskemattomuutta tai maksaa veroja, mutta siitä huolimatta - vaikka esimerkiksi hänen liikkumisvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan on rajoitettu - hänellä on kuitenkin muita oikeuksia. Myös hallituksen esityksessä perusoikeusuudistusta koskien todettiin, että perusoikeudet kuuluvat myös vajaavaltaisille, mutta puhevalta voi olla holhoojalla⁴²⁰. Oikeuksien ja velvollisuuksien vastinpariteorian ei mielestäni tarvitse siten johtaa siihen, että jos tietylle taholle ei voida osoittaa mitään velvollisuutta, sillä ei voi olla oikeuksiakaan lainkaan. Tiivistetysti siis kokonaan ilman velvollisuuksiakin oleva taho voi omata joitain oikeuksia, muttei kaikkia oikeuksia täysimääräisesti.⁴²¹

Myös Karhu (ent. Pöyhönen) puhuu varallisuus oikeudellisten suhteiden osalta *epäsymmetrian mahdollisuuden tunnustamisesta*. Yhden tahon oikeutta ei välttämättä vastaa silloin muiden tahojen vastaava velvollisuus, vaan yhden tahon vel-

⁴¹⁷ Ks. Mäkinen 170–171 sekä Darpö ym. 2009: 623. Kuusiniemi toteaa vielä KHO:n osalta, että vaikka ympäristö- ja vesilupa-asiat olisivat yhteydessä sillä tavoin kaava- tai lupa-asiaan, että yhtä aikaa vireillä olevat asiat ratkaistaisiin KHO:ssa samana päivänä, ympäristöasiantuntijaneuvokset eivät voi osallistua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen asian käsittelyyn. Kuusiniemi 2008: 262.

⁴¹⁸ Ks. <http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/perhe/lapsivalt/index.htx>. sekä www.naturombuds-mannen.se. Ks. myös Pring & Pring 2009: 38–39.

⁴¹⁹ Dietrich & Reiterer 2001: 110. Ks. myös Portugalin osalta Reis & Neves 2001: 406–407.

⁴²⁰ HE 309/1993 vp. s. 24.

⁴²¹ Vrt. Aarnio 2006:1–2 ja 2005c:33–34, jossa hän toteaa, että jos eläimillä olisi oikeuksia ihmisiin nähden, niillä tulisi olla oikeuksia myös toisiin eläimiin nähden. Tätä hän käyttää perusteena sille, että ihmisen luoma oikeusjärjestelmä perustuu vastuun ja oikeuden täydelliseen vastinpariin, eikä tahoilla, joilla ei voi olla velvollisuuksia, voi siten olla mitään oikeuksiakaan.

vollisuus voi olla laajempi kuin muilla olevat oikeudet. Lisenssinantajan pidättymisvelvollisuus tavaramerkin käytössä voi esimerkiksi olla laajempi kuin lisenssinsaajalla oleva käyttöoikeus. Sovittujen toimialojen lisäksi lisenssinantajalle saattaa muodostua velvollisuus pidättäytyä merkin käytöstä myös sopimuksen ulkopuolisilla toimialoilla, jos tavaramerkin käyttäminen näillä aloilla tosiasiallisesti heikentäisi merkin arvoa lisenssinsaajan käytössä.⁴²² Karhu on myös todennut, että nimenomaan modernissa oikeudessa ”[j]uridiikan jäsenyselementit saavat jatkuvasti vaihtelevan merkityksen kulloisestakin soveltamistilanteesta riippuen.” Toisaalta jotta lainkäytöstä ei tule pelkkää tapauskohtaista harkintaa, tarvitaan käsitteitä, joilla taataan ennakoitavuutta.⁴²³ Edellä esitetyssä tarkastelussa tuli esille, että oikeustieteessä ei siis ole sellaisia ehdottomia rajoja, jotka estäisivät luonnon oikeudellisesti itsenäisen aseman prosesseissa esimerkiksi asianosais- tai asianomistaja käsitteiden kautta. Tietyillä oikeudenaloilla käsitteisiin ja systematiikkaan liittyvät vaikeudet ovat kuitenkin voimakkaampia⁴²⁴.

⁴²² Pöyhönen 2000: 150–151.

⁴²³ Ks. Karhu 2005: 79.

⁴²⁴ Ks. esim. rikosoikeuden osalta Pirjatanniemi 2005. 205.

4. KOLME NÄKÖKULMAA LUONNON EDUSTETTAVUUDEN TAUSTALLA

Edellä esitetystä voidaan tiivistää kolme näkökulmaa, jotka rajoittavat ja mahdollistavat luonnon edustettavuutta oikeudessa. Luonnon edustettavuuden määrittelyssä on merkitystä ekologisella, filosofisella sekä oikeustieteellisellä näkökulmalla. Ekologiset faktat tulevat luonnosta ja sen toiminnasta. Filosofisesta näkökulmasta taas voidaan lähestyä ongelmia joko luontolähtöisesti tai ihmislähtöisesti. Filosofinen arvokeskustelu muuttuu oikeudelliseksi normiksi, kun siitä tulee osa voimassa olevaa oikeutta. Luonnontieteellisistä faktoista puolestaan tulee oikeustosisieikkoja, kun ne lainsäädäntöön kirjoitetaan. Kokko onkin omassa väitöskirjassaan todennut, että ”ekologiset tosiseikat *rajataan oikeustosisieikkoja* käyttäen oikeudellisesti mahdollisiksi turvattaviksi kokonaisuuksiksi⁴²⁵.” Oikeustieteellinen tarkastelu on aina ihmislähtöistä, mutta ympäristöoikeudessa käsitteiden ja normien joustavuus mahdollistavat ekologisista ja filosofisista lähtökohdista tulevien impulssien huomioonottamisen korostuneesti.

Seuraavassa taulukossa on esitetty ne rajoitukset tai mahdollisuudet, joita kukin näkökulma luonnon edustettavuuteen tuo. Kaikki taulukossa esitetyt elementit ovat keskeisiä luonnon puhevallan järjestämisen kannalta. Osittain elementit liittyvät myös yleisemmin koko oikeusjärjestelmän rooliin ympäristöongelmien ratkaisijana.

Taulukko 3. Luonnon edustettavuus

LUONTO		YHTEISKUNTA JA IHMINEN
EKOLOGINEN	FILOSOFINEN	OIKEUSTIETEELLINEN
Luonto on kokonaisuus, ihminen osa luontoa	Kokonaisuuksien ja osien arvottamiskysymykset	Oikeudellinen ratkaisutoiminta tapahtuu yksittäistapauksissa
Luonto on erilaista eri paikoissa ja eri aikoina	Tulkitsijan arvokysymykset	Joustavat normit, joustavat käsitteet
Luonnon etu? Ekologisen tiedon ongelmat	Luonnon itseisarvo	Oikeudellisesti merkittävä, itseenäisesti huomioonotettava etu
Ihmisen toiminta keskeinen ympäristöä muuttava tekijä	Ihmislähtöisyys/ ihmiskeskeisyys	Oikeusjärjestelmän avulla säännellään ihmisen käyttäytymistä
Luonnonlakeja ei voi hallita	Luontolähtöisyys/ luontokeskeisyys	Oikeusjärjestelmä ihmisen luoma järjestelmä
FAKTA	ARVO	NORMI

⁴²⁵ Kokko 2003: 25.

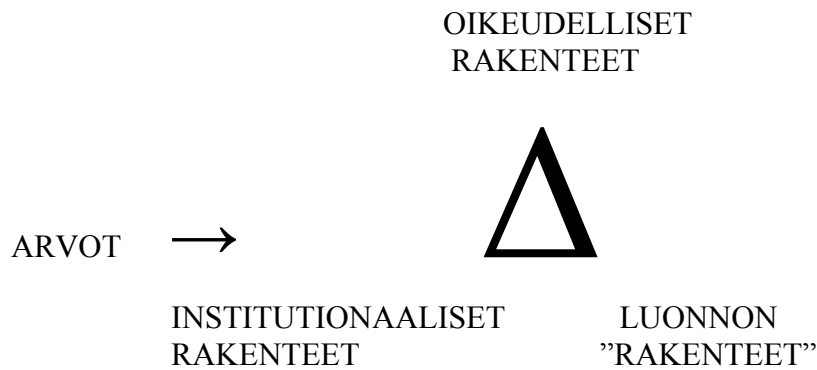
Puhevaltaan vaikuttavat ekologisten faktojen ohella myös yhteiskunnalliset toiseikat eli esimerkiksi institutionaaliset rakenteet, joilla tarkoitan vaikkapa tuomioistuinten roolia tai hallinnon järjestämistä esimerkiksi ajankohtaisesti keskitämällä eri alojen viranomaisia saman katon alle. Institutionaalisissa rakenteissa merkittävää tämän tutkimuksen näkökulmasta on myös se, miten esimerkiksi luonnontieteellinen asiantuntemus on niissä järjestetty. Hallinnon arvot, lähtökohdat ja tavoitteet ovat luonnollisesti ihmiskeskeisiä. Kulla esimerkiksi toteaa, että julkiselta hallintotoiminnalta edellytetään tehokkuutta, taloudellisuutta ja palvelualttiutta. Toisaalta hallinnon uusista kehityspiirteistä osallistumisen ja vuorovaikutuksen korostuminen ovat hyödyllisiä kehityssuuntia luonnon edustamiselle.⁴²⁶ Tuomioistuimen rooliin suhteessa luonnon edustajien puhevaltaan puolestaan palataan tarkemmin myöhemmin tässä tutkimuksessa.

Institutionaalisena puhevaltakysymyksiin vaikuttavana rakenteena voidaan myös nähdä kunnan ja valtion suhde. Vaikka alistamisvelvollisuudet esimerkiksi kuntien kaavapäätöksistä valtion viranomaisten valvontakeinona on poistettu, harjoittavat valtion viranomaiset valvontaa edelleen esimerkiksi sitä kautta että ELY voi valittaa kuntien päätöksistä. Valvonta kuuluu hyvään hallintoon. Siten institutionaalisten rakenteiden sisällä hyvä hallinto ohjaa hallinnon rakenteiden ja organisaatioiden muodostumista, mutta myös valvontakysymyksiä. Valtion viranomaiset toimivat kuitenkin nykyään enemmän asiantuntijoina ja ennakko-ohjaajina suhteessa kuntiin ja tämä näkyy vaikkapa siten, että valtion viranomaisilta on hankittava lausuntoja tai viranomaisten kesken on käytävä neuvotteluja. Ympäristökysymyksissä kunnallinen itsehallinto ei kuitenkaan voi olla johtava periaate silloin kun on kyse yleisestä, kollektiivisesta ympäristöedusta. Voidaankin toisaalta sanoa, että ympäristökysymysten valvonnassa ei ole oikeastaan edes kyse kunta ja valtio –suhteesta vaan yksinkertaisesti laissa säädettyjen intressien valvonnasta. Tähän viittaa myös ympäristöjärjestöjen voimistunut puhevalta suhteessa kuntien päätöksiin. Mäkinen näkeekin, että viranomaiset jalkautuivat kuntalaisten ja kansalaisjärjestöjen tasolle, jolloin kansalaiset löysivät ”liittolaisen”, jonka tuottaman tiedon avulla edustuksellinen kuntademokratia oli mahdollista haastaa.⁴²⁷

⁴²⁶ Kulla 2008: 17. Ks. myös Alén (2007: 4) joka toteaa, että tehokkuustavoitteet on toteutettava yhä tiukentuviin laatuvaatimuksiin yhdistettynä, eli tuloksena ei voi olla tehokkuutta, joka ei palvele oikeudenmukaisuutta.

⁴²⁷ Mäkinen 2007: 22-28. Ks. Syrjänen 2000: 407. Kunnan ja valtion suhteesta ks. yleisemmin Harjula ja Prättälä 2007:5-7.

Institutionaalisten rakenteiden lisäksi luonnon edustajien puhevaltaa mahdollistavat ja rajaavat edellisestä taulukosta tutut oikeudelliset rakenteet (esim. käsitteet) ja luonnon ”rakenteet”. Näistä myös oikeudellisiin rakenteisiin vaikuttavat ihmisten arvot.



Kuvio 6. Luonnon puhevaltaan vaikuttavat rakenteet

Seuraavassa pääluvussa siirrytäänkin tarkastelemaan erityisesti puhevallan oikeudellisia rakenteita ja arvioidaan myös kuinka institutionaaliset rakenteet vaikuttavat tähän. Lisäksi tarkasteluun vaikuttaa luonnon ”rakenteiden” eli erityispiirteiden huomioimisen tarve oikeudellisessa puhevaltakeskustelussa.

III PUHEVALTAKYSYMUKSET

1. PUHEVALTAKYSYMUKSET EU-OIKEUDESSA JA KANSAINVÄLISESSÄ OIKEUDESSA KANSALLISESTA NÄKÖKULMASTA

EU:n menettelykysymyksissä on kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin normit, joilla puututaan jäsenvaltioiden menettelysääntelyyn sekä toiseksi oikeusturvan saata- vuus itse EU:n tasolla, jolla voidaan käsittää yksityisten kanteet valtioiden toimis- ta tai yhteisön toimielinten lainsäädäntötoiminnasta. Jääskinen huomauttaa, että yksityisen toimivalta saattaa kansallisten normien oikeellisuus tuomioistuimen tutkittavaksi, tarkoittaa edellytysten osalta eräänlaista EU-oikeudellista *actio po- pularista*⁴²⁸. Myös kansalaisjärjestöjen roolin vahvistaminen EU:n ympäristösää- dösten täytäntöönpanon valvonnassa onkin tärkeää, koska yksi keskeinen EU- oikeuden ongelma on ollut juuri voimassa olevien normien puutteellinen kansalli- nen implementointi⁴²⁹. Nykyisin kansalaisten laajojen ennakollisten osallistumis- mahdollisuuksien ja laajan muutoksenhakuoikeuden on nähtykin tehostaneen EU:n ympäristölainsäädännön asianmukaista täytäntöönpanoa⁴³⁰.

Yhteisön toimielinten päätökset sen sijaan ovat ongelmallisia järjestöjen puheval- lan näkökulmasta. EU:ssa Århusin sopimuksen täytäntöönpano on tosin johtanut siihen, että EU:n toimielinten ja elinten ympäristölliseen päätöksentekoon saa osallistua yleisö, jolla tarkoitetaan Århusin sopimuksen mukaan kansalaisjärjestö- jäkin, sekä yksittäisiä luonnollisia henkilöitä⁴³¹. Kyse on kuitenkin ennakollisesta osallistumisesta rajatusti vain suunnitelmiin ja ohjelmiin koskevaan päätöksente-

⁴²⁸ Jääskinen 2008: 37–42. Asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen, sillä esimerkiksi Hollannis- sa käytiin mielenkiintoinen siviilioikeudellinen oikeudenkäynti, jossa ympäristöjärjestöllä oli kansallisesti puhevalta, mutta tuomioistuimilla ei korkeimman oikeuden käsityksensä mukaan toimivaltaa siitä, että Hollannin täytäntöönpanossa nitraattidirektiiviä (91/676/EEC) koskien oli puutteita. Ratkaisun mukaan täytäntöönpano oli lainsäätäjän tehtävä, ei tuomioistuimen. Syynä ratkaisuun oli myös se, että komissiolla oli myös tätä koskien prosessi kesken. Netherlands Sup- reme Court, 21 March 2003, *Milieu en Recht*, 314–315. Sen sijaan hallintotuomioistuimissa tul- kinta yksityisten tosiasiallisista vaikutusmahdollisuuksista EU-oikeuden täytäntöönpanokysymyk- sissä on ollut Hollannissakin toisenlaista. Ks. Vershuuren 2009: 74–75 ja Lavrysen 2009: 91.

⁴²⁹ Määttä 2001: 287, joka huomauttaa myös, että eurooppalaiset ympäristöjärjestöt ovat ajaneet kansalaisjärjestöille oikeutta nostaa rikkomuskanne EY-tuomioistuimessa jäsenvaltioita tai yhteis- ön toimielimiä vastaan.

⁴³⁰ Hokkanen ja Pölönen 2006: 561. Ks. myös Kokko 2003: 187–203 ja Mäenpää 2001: 356–357.

⁴³¹ Asetus tiedon saatavuutta, yleisön osallistumista päätöksentekoon sekä oikeuden saatavuutta ympäristöasioissa koskevan Århusin yleissopimuksen määräysten soveltamisesta yhteisön toimie- limiin ja elimiin tuli sovellettavaksi 28.6.2006. Ks. myös Ebbesson 2001b:53.

koon, ei hankekohtaiseen päätöksentekoon. Kumpulan mukaan osallistuminen ei myöskään välttämättä takaa vuorovaikutusta.⁴³² Jälkikäteisen oikeussuojan osalta EU:n toimielimen päätöksen laillisuudesta ei ole mahdollista yleisön nostaa kan-
netta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa vakiintuneen tulkintalinjan perusteella⁴³³. Sen sijaan sisäisen uudelleentarkastelun pyyntö on mahdollinen järjestöille tietyin rajoituksin unionin toimielinten ja elinten ympäristölainsäädännön nojalla tekemästä hallintotoimesta tai hallinnollisesta laiminlyönnistä⁴³⁴.

Luonnollinen tai oikeushenkilö voi EY 230(4) artiklan mukaan nostaa kanteen vain päätöksestä, joka on osoitettu hänelle, tai jos jollain muulla päätöksellä on välittömiä vaikutuksia suoraan yksityisen oikeusasemaan. Greenpeace Council – tapauksessa sekä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin, että yhteisöjen tuomioistuin totesivat, että *kollektiivisten intressien suojeluun pyrkivällä järjestöllä ei ollut oikeutta ajaa kannetta* komission rahoituspäätöksestä, joka koski voimallistosten rakentamista, koska järjestö ei kyennyt näyttämään toteen, että päätös koski suoraan ja erikseen sitä verrattuna muihin alueella asuviin ja toimintaa harjoittaviin tahoihin. Tuomioistuimen mukaan valittajien oikeudet tulevat riittävästi turvatuksi kansallisten tuomioistuinten kautta, koska ne esittävät tarvittaessa EY-tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön.⁴³⁵

Tätä ratkaisua on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa laajasti. Ebbesson muun muassa toteaa, ettei EY-tuomioistuin huomioi ympäristöjärjestön intressin erityislaatuisuutta riittävästi. Heikot osallistumismahdollisuudet EY-tuomioistuimessa erityisesti ympäristöasioissa, joissa vaikutukset eivät kytkeydy yksityisen intressiin, syventävät siten osaltaan EU:n demokratiavajetta, joka jo lainsäätämismahdossa korostuu. Tiukkaan tulkintalinjaan puhevallan edellytyksistä EY-tuomioistuimessa voidaan Ebbessonin mukaan puuttua vain EY:n perustamissopimuksen muutoksella. Näin siksi, koska tuomioistuin on haluton muuttamaan tulkintalinjaansa, eikä tämä käytäntö *prima facie* ole ristiriidassa Århusin sopimuksen kanssa, koska hankekohtainen päätöksenteko on kansallista.⁴³⁶ Myös Krämer näkee EY-tuomioistuimen suhtautumisen aatteellisten järjestöjen puhevaltaan ympäris-

⁴³² Kumpula 2008: 456–461.

⁴³³ Ks. esim. Asia C-321/95 P, Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) tuomio 2.4.1998, Kok. 1998, s. I-1651, 27–34 kohta ja yhdistetyt asiat T-236/04 ja T 241/04, European Environmental Bureau (EEB) ja Stichting Natuur en Milieu vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, tuomio 28.11.2005, Kok. 2005, s. II-4945, 61–73 kohta. Ks. myös Ebbesson 2001: 27–28, 39.

⁴³⁴ Ks. Kumpula 2008: 460.

⁴³⁵ C-321/95P, Stichting Greenpeace, [1998] ECR:I 1651. Ks. tapauksen tarkempi analyysi: Ebbesson 2001: 78–81 ja Kumpula 2004: 314–316 sekä yleisemmin tiukkaan puhevaltaan EY-tuomioistuimessa kohdistuvasta kritiikistä Ebbesson 2001b: 51.

⁴³⁶ Ebbesson 2001b: 51, 55, 80–81. Ks. myös McLeodKilmurray 1998: 297–306.

töasioissa konservatiivisena. Ympäristöjärjestölle ei ole yhdessäkään tapauksessa myönnetty puhevaltaa eikä EY-tuomioistuimessa ole edes käyty keskustelua laajemmasta puhevaltanormien tulkinnasta.⁴³⁷

Voidaan myös nähdä, että komissio jo edustaa yleistä intressiä EY-tuomioistuimessa, eikä järjestöillä siten ole tarvetta käyttää puhevaltaa⁴³⁸. Asetelma on samantapainen kuin meillä rikosprosessissa, jossa syyttäjä edustaa myös yleistä etua. EU-tasolla toimii myös oikeusasiamiesjärjestelmä, mutta oikeusasiamiehen päätökset eivät ole sillä tavalla EU:n toimielimiä sitovia, kuin tuomioistuinratkaisut. Hyvä puoli luonnon edustajien näkökulmasta tässä menettelyssä on kuitenkin, että kuka tahansa (EU-kansalaisista) voi saattaa asian oikeusasiamiehen tarkasteltavaksi, eikä tiukkoja puhevallan kriteereitä ole.⁴³⁹

Kansallisella tasolla jäsenvaltioilla on lähtökohtaisesti menettelyllinen autonomia osallistumismenettelyjen suhteen, eli menettelyvaatimukset määräytyvät kansallisen hallinto-oikeuden mukaan, koska perustamissopimuksessa sääntelyvaltaa ei ole tätä koskien siirretty yhteisölle. Mistään täydellisestä prosessuaalisesta autonomiasta ei kuitenkaan voida Ebbessonin mukaan enää puhua⁴⁴⁰. EU-oikeus edellyttää nimittäin pääsyä tuomioistuimeen tai muuhun riippumattomaan lainkäyttöelimeen, kun EU-oikeuden turvaamat oikeudet ovat kyseessä⁴⁴¹. Erityisesti Århusin sopimuksen myötä kansallisen prosessiautonomian lähtökohta ei myöskään enää ole pitävä, ja toisaalta yhteisöoikeuden yleiset kriteerit menettelyllisiin oikeuksiin liittyen ovat rajoittaneet jo aiemmin kansallista autonomiaa. Lisäksi Kumpula toteaa, että EY 174 ja 175 artiklat edellyttävät aineellisen suojan ohella menettelyllisiä välineitä EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vuoksi. Myös vastaavuusperiaate edellyttää, että jäsenvaltion prosessisäännökset eivät saa johtaa EU-oikeuden turvaamien oikeuksien epäedullisempaan asemaan verrattuna jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvien vaatimusten toteuttamiseen. Ladeurin mukaan esimerkiksi tehokkaan toteutumisen vaatimuksen tuomat velvoitteet eivät kuitenkaan aina sulaudu kansallisiin hallinto-oikeuden järjestelmiin ongelmitta⁴⁴².

⁴³⁷ Krämer 2009: 209.

⁴³⁸ Ks. esim. Ebbesson 2001: 74 ja Verschuuren 2009: 75.

⁴³⁹ Ebbesson 2001: 91. Oikeusasiamiesjärjestelmä toimii myös monissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Irlannissa. Scannell 2001: 292. Oikeusasiamiesjärjestelmän merkitys ympäristöasioissa vaihtelee hiukan maittain, vaikka niiden ratkaisut yleensä ovatkin vain suositusluonteisia. Hollannissa keskeinen seikka, miksi oikeusasiamiestä ei yleensä edes mainita ympäristöoikeuden oppikirjoissa, on se, että kunnallisen toiminnan valvonta ei kuulu oikeusasiamiehen kompetenssiin. Backes 2001: 384–385. Toisaalta Ruotsin osalta Ebbesson toteaa, että oikeusasiamiehen päätöksillä on voimakas moraalinen ja poliittinen vaikutus. Ebbesson 2001: 468.

⁴⁴⁰ Ebbesson 2001b: 57. Ks. myös Suviranta 2007: 176 ja Nordh 1999: 477–478.

⁴⁴¹ Pellonpää 2008: 637. Ks. myös Mäenpää 2005: 260–261.

⁴⁴² Ladeur 2002: 1–4 ja Siitari-Vanne 2005: 34–35. Ks. myös Darpo 2009: 191–192.

Suviranta puolestaan huomioi, että eurooppalaisen ja kansallisen sääntelyn lomituessa lomittuvat myös yleisemmät eurooppalaiset ja kansalliset näkemykset muun muassa hallintoviranomaisen ja hallintotuomioistuinten suhteesta, roolista ja vallanjaosta. Euroopan integraatiokehitys on hänen mukaansa johtanutkin meillä hallintolainkäyttöjärjestelmän monimuotoistumiseen ja monimutkaistumiseen.⁴⁴³ Laajemman vertailun tuloksena Schwarze ym. ovat todenneet, että niissä valtioissa, joissa hallinto-oikeus ei perustu kiinteään traditioon, voidaan helpommin omaksua yhteisöoikeudellisia vaikutteita. Esimerkkinä tästä on Iso-Britannia. Sen sijaan ongelmallisempaa vaikutteiden omaksuminen on ollut pitkät hallinto-oikeudelliset perinteet omaavassa Ranskassa sekä Saksan kiinteästi systematisoidussa järjestelmässä.⁴⁴⁴

EU:n toimivaltaan kuuluu myös yksityisten ja kansalaisjärjestöjen osallistumisoikeuksien vahvistamiseen velvoittaminen, ja edellä esitetyn perusteella artiklan 174 laajojen tavoitteiden perusteella voidaan antaa myös pelkästään menettelyllinen säädös.⁴⁴⁵ Jos menettelystä säädetään yksityiskohtaisesti EU-tasolla, syrjäyttää tämä kansallisen menettelysääntelyn. Käytännössä tällainen yksityiskohtaisempi sääntely saatetaan meillä voimaan erityislaeilla, jolloin niitä sovelletaan hallintolain velvoitteiden sijasta. Esimerkiksi direktiivi ympäristövaikutusten arvioinnista on saatettu meillä voimaan YSL:lla ja lailla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä.⁴⁴⁶

Erityisesti asioissa jotka koskevat luonnonsuojelua ja uhanalaisia lajeja puhevalta joudutaan kytkemään johonkin muuhun, kuin yksilöiden oikeuksiin. Ebbessonin mukaan EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimus on tällöin keskeinen seikka, jolla esimerkiksi järjestön puhevalta voidaan toteuttaa. Tätä oppia ei ole tosin juurikaan kehitetty EU-sääntelyn tai EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta.⁴⁴⁷

1.1 Århusin sopimuksen vaikutus menettelykysymyksissä

YK:n Euroopan talouskomission tiedonsaantia, kansalaisten osallistumisoikeutta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskeva yleissopimus on keskeinen kansainvälisen oikeuden instrumentti luonnon edustamismahdollisuuksia tarkas-

⁴⁴³ Suviranta 2001: 135.

⁴⁴⁴ Schwarze ym. 1999: 238.

⁴⁴⁵ Kumpula 2004: 259–261. Ks. Laakso 2006: 100; Ojanen 2006: 216–217; Suviranta 2006b: 437–441; Mäenpää 2003: 23–26; Mäenpää 2001: 356–357 ja Ebbesson 2001: 65.

⁴⁴⁶ Mäenpää 2003: 26–27. Ks. myös Suviranta 2006b: 447–448 ja Kulla 2003: 36.

⁴⁴⁷ Ebbesson 2001b: 58.

teltaessa. Sen kolme pilaria kattavat oikeuden informaatioon, yleisön oikeuden osallistua ympäristöä koskevaan päätöksentekoon (koskee hankkeita, suunnitelmia ja toimintaohjelmia valmisteluvaiheessa sekä viranomaismääräysten ja oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintavaihetta) sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden.⁴⁴⁸ EY oli myös keskeinen toimija tämän sopimuksen valmisteluissa, joten EU-oikeus on vaikuttanut sopimuksen sisältöön⁴⁴⁹. Århusin sopimuksessa on uutta se, että siinä *pyritään irtautumaan perinteisestä yleisen ja yksityisen intressin kahtiajaosta* ja näin keskeinen käsite osallistumisoikeutta tarkasteltaessa on yleisö, tai yleisö, jota asia koskee. Yleisö voi olla yksi tai useampi luonnollinen henkilö ja oikeushenkilö tai näiden yhteenliittymä tai järjestö tai ryhmä. Jotta asia koskee yleisöä, täytyy päätöksenteon vaikuttaa yleisöön joko siten, että se koskee, tai saattaa koskea kyseistä tahoa, tai näiden etuja. Yleisönä, jonka etua asia koskee, pidetään myös ympäristönsuojelua edistäviä ja kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttäviä valtiosta riippumattomia järjestöjä (artikla 2 (4) ja 2 (5)). Århusin sopimusta kansallisesti hyväksyttäessä 2003 Suomessa oli jo toteutettu monia puhevaltaan liittyviä oikeuksia järjestöillekin. Hallituksen esityksessä Århusin sopimusta koskien todettiin, että Suomen lainsäädännössä on pitkälti jo taattu sopimuksessa tarkoitettut oikeudet.⁴⁵⁰

Århusin sopimuksen ovat allekirjoittaneet muun muassa EY sekä sen jäsenvaltiot, ja sopimus onkin johtanut muutoksiin EU-sääntelyssä. Helmikuussa 2003 tuli voimaan direktiivi (2003/4/EY) ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja kesäkuussa 2003 direktiivi (2003/35/EY) yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä YVA-direktiivin ja IPPC-direktiivin muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta (osallistumisdirektiivi).⁴⁵¹

Århusin sopimuksella on kuitenkin edellä esitetyistä positiivisista uusista näkökulmista huolimatta ihmiskeskeiset tavoitteet. Ympäristöllisten oikeuksien toteuttamisen kautta ympäristöä tulee suojella ja parantaa nykyisten ja tulevien sukupolvien hyödyksi ja johdannossa korostetaan, että ympäristön riittävä suojele on olennaista ihmisen hyvinvoinnille. Johdannossa ei puhuta luonnosta, ympäristöön itsessäänkin viitataan vain kestävä kehityksen kautta toden, että ympäristön kannalta suotuista kehitystä tulee varmistaa. (artikla 1). Kumpula tosin huomauttaa, että muualla sopimustekstissä ei nimenomaisesti viitata oikeuksiin,

⁴⁴⁸ Ks. HE 165/2003 vp. s. 4; Suvantola 2003: 17–20 ja Pirjatanniemi 2005: 68–69.

⁴⁴⁹ Kumpula 2004: 261. Ks. myös Nordh 1999: 475.

⁴⁵⁰ HE 165/2003 vp. s. 4.

⁴⁵¹ Ks. Oikeusministeriö 2004 ja Kumpula 2004: 281. Ks. myös mielenkiintoinen EY-tuomioistuimen Ruotsia koskeva ratkaisu YVA-direktiivin soveltamisesta muutoksenhakuasiassa. (C-263/08). Ratkaisuun palataan myöhemmin.

vaikka edellä mainittujen tavoitteiden lisäksi sopimuksen rakenne ja yhteys ihmisoikeussopimukseen viittaavatkin oikeuksiin⁴⁵².

1.2 *Menettelykysymykset muun kansainvälisen oikeuden osalta*

Kansainväliseen oikeuteen ei liity yleensä varsinaisia oikeudellisia kontrollikeinoja ja siten sopimusten loukkausten saattaminen jonkin tuomioistuimen tutkittavaksi on vaikeaa. Tätä epäkohtaa on pohdittu erityisesti ilmastomuutoksen yhteydessä, kun julkisuudessa ovat esiintyneet pienten saarivaltioiden vaateet Kioton pöytäkirjan ulkopuolelle jättäytyneiden Yhdysvaltojen ja Australian haastamiseksi kansainväliseen tuomioistuimeen ilmastopolitiikkansa vuoksi. Esimerkiksi Koivurova tekee mielenkiintoisen analyysin ilmastomuutoksesta johtuvien riitojen saattamisesta kansainvälisen oikeuden menettelyyn. Hän esittää, että ihmisoikeusvalituksen lisäksi tällaiset riidat voitaisiin ottaa sektoriregiimien (merioikeusyleissopimus, WTO) puitteissa tutkittavaksi tai vedota jopa yleisen kansainvälisen oikeuden periaatteisiin, kuten sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden periaatteeseen, varovaisuusperiaatteeseen tai huolellisuusperiaatteeseen. Riidan vieminen YK:n kansainväliseen tuomioistuimeen edellyttäisi kuitenkin molempien osapuolten suostumusta riidan käsittelemiseen. Toinen este jutun tutkittavaksi ottamiselle kansainvälisessä tuomioistuimessa saattaisi muodostua siitä, katsoisiko yksittäistä valtiota asianosaiskelpoiseksi asiassa, joka koskee kaikkia valtioita. Valtiokohtaisia intressejä laajempikin asianosaiskelpoisuus on kuitenkin Koivurovan mukaan kehittymässä.⁴⁵³

Sektoriregiimien tulkinnasta Koivurova tuo esille kaksi aiempaa tapausta. Tuna/Dolphin tapauksessa USA:n tonnikalatuotteiden tuontikieltoa Meksikolle pidettiin laittomana WTO:n edeltäjän GATT:n riidanratkaisumenettelyissä. Meksikossa käytettiin tonnikalanpyynnissä verkkoja, jotka oli kielletty USA:ssa delfiinuolemien vuoksi. GATT kuitenkin totesi, että oman lainsäädännön rajoitteiden soveltaminen toisiin jäsenvaltioihin ei ollut GATT-säännösten mukaista. Delfiinien suojelu oli siten mahdollista vain jäsenvaltion omalle merialueella, ei aavalla merellä tai muiden jäsenvaltioiden merialueilla. Koivurova toteaaakin, että tämän tulkinnan mukaan jäsenvaltio ei yksipuolisilla tuontikielloilla voinut suojella *toisen jäsenvaltion tai kansainvälisen yhteisön ympäristöä*.⁴⁵⁴

⁴⁵² Kumpula 2004: 78–79. Ks. myös Ebbesson 2001:12, 15–17 sekä (alaviite 29), jossa hän myös toteaa, ettei termiä ”oikeudet” ole kokonaan vältetty Århusin sopimuksessa. Ks. myös HE 165/2003 vp. s. 4.

⁴⁵³ Koivurova 2006: 514–535. Ks. myös Bell & McGillivray 2008: 153 ja Birnie ja Boyle 2002: 111.

⁴⁵⁴ US-Restriction on Imports of Tuna, paneelin raportti, 30. International Legal Materials 1991: 1598 ja US-Restriction on Imports of Tuna, 33 International Legal Materials 1994: 839. Koivurova 2006: 524–525. Hollon mukaan (2009: 84) myöhemmin kuitenkin suojeluntarpeen huomioon ottaviin tuotteisiin saatiin tehdä merkintä, joka informoi kuluttajaa tästä.

WTO:n perustaminen on kuitenkin muuttanut arvoja siten, että kansainvälisestä kauppaoikeudesta säännösten tarkastelu on laajentunut niin, että WTO:n sääntöjä tulee tulkita yleisen kansainvälisen oikeuden kontekstissa. Ratkaisussa Shrimp/Turtles USA asetti neljälle Aasian valtiolle katkaraputuotteiden tuontikiellon, koska verkoissa ei ollut USA:n lainsäädännön edellyttämää laitetta, joka estää merikilpikonniin kuolemat. WTO:n riidanratkaisupaneeli katsoi tuontikiellon WTO:n säännösten vastaiseksi, mutta valituselin päätyi eri näkemukseen. Sen mukaan *jaettujen luonnonvarojen* suojelu tuontikielloilla oli ympäristöpoikkeussäännösten nojalla mahdollista myös valtion alueen ulkopuolella. Kyseisellä jaetulla luonnonvaralla tulee olla kuitenkin yhteys tuontikiellon asettaneeseen valtioon. Merikilpikonnan katsottiin tällaiseksi, koska se liikkuu myös USA:n vesillä. CITES-sopimuksen nojalla merikilpikonnan on myös uhanalainen ja vientikiellon alainen laji, toisin kuin delfiini.⁴⁵⁵ Tämä ratkaisu voidaan nähdä merkitykselliseksi myös luonnon edustajien puhevallan näkökulmasta. Bell & McGillivray esimerkiksi pitävät edistysaskeleena sitä, että tässä tapauksessa valtioista riippumattomilla ympäristöjärjestöillä oli osallistumismahdollisuus WTO:n ratkaisutoiminnassa.⁴⁵⁶

Kansallisesta näkökulmasta luonnon puolesta puhevaltaa käyttävien osalta on huomioitava, että kun kansainvälinen oikeus on kansallisesti saatettu voimaan, voivat luontoa edustavat tahot valvoa myös näiden tavoitteiden toteutumista kansallisesti. Luonnon edustajilla olisi tärkeää päästä vaikuttamaan juuri tässä vaiheessa, eli kansalliseen toteutukseen. Tosin suuriin luonnon kokonaisuuksiin – kuten biodiversiteettiin – keskittyvät kansainväliset sopimukset ovat usein varsin yleisluontoisia, jolloin niiden merkitys konkreettisiin lainsäädäntötoimiin EU-tasolla tai kansallisissa järjestelmissäkin jää usein vähäiseksi. Myös jos valtio ei toteuta kansainvälisiä velvoitteita, ei luonnon edustajilla ole nykyisin oikeudellisia keinoja näiden epäkohtien korjaamiseksi.⁴⁵⁷ Christopherson onkin ”vihreän oikeuden” teoriassaan nähnyt globaalin ympäristöperustuslain säätämisen ja sen kontrolloijana erillisen ympäristötuomioistuimen perustamisen tarpeellisenä. Ym-

⁴⁵⁵ US- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Paneelin raportti, WT/DS58/R (1998) ja valituselimen raportti, WT/DS58/AB/R (1998). Tulkinalla saattaa olla merkitystä ilmastonsuojelunkin näkökulmasta siinä merkityksessä, että ilmasto voidaan nähdä myös jaettuna luonnonvarana. Tällöin tuontirajoitukset USA:sta tuotaville tuotteille, jotka on tehty energiaa haaskaavilla menetelmillä Kioton pöytäkirjasta jättäytymisen vuoksi, voisivat olla mahdollisia esimerkiksi EU:ssa. Koivurova 2006: 525–526.

⁴⁵⁶ Bell & McGillivray 2008: 150.

⁴⁵⁷ Kuusiniemi 2002: 63–70. Myös Bosselmann toteaa, että vaikka ympäristöajattelu kytkeytyy globaaliin ympäristöön, keskittyy oikeudellinen ajattelu valtioihin. Bosselman 2004: 294. Edunvalvontajärjestöillä voi olla kuitenkin vaikutusta ei-oikeudellisin keinoin kansainvälisten tavoitteidenkin turvaamisessa myös silloin, kun valtio ei tavoitteita toteuta. Ne voivat esimerkiksi tuoda mediassa epäkohtia esille. Puolueettomina, valtionhallinnosta erillisinä järjestöinä niiden tuottama informaatiota pidetään usein kansalaisten keskuudessa luotettavana. Myös osapuolikokouksiin niillä on usein oikeus osallistua. Ks. Birnie and Boyle 2002: 205, 216–217.

päristöperiaatteet ja osallistuminen olisivat tällöin hänen mukaansa vielä korostuneemmassa asemassa tasapainon löytämiseksi ihmisen ja luonnon välille.⁴⁵⁸

⁴⁵⁸ Christophersen 1997: 211–212.

2. LUONNON EDUSTAJAT

Luontoa voidaan oikeudellisissa menettelyissä katsoa edustettavan varsinaisten luonnon puhevallan käyttäjien kautta, mutta hallintoprosessissa prosessinjohton muodossa myös tuomarilla voi olla heikomman osapuolen huomioonottamisen kautta luonnon edustamista sivuava rooli asian laadun vuoksi. Eri prosesseja ohjaavat säännöksetkään eivät ole muuttumattomia, vaan yhteiskunnassa kulloinkin vallalla olevat näkemykset vaikuttavat niiden muotoutumiseen kuten aineelliseenkin oikeuteen⁴⁵⁹. Yhteiskunnallinen kehitys ja valtasuhteet vaikuttavat siten myös tuomioistuimen rooliin. Esimerkiksi Tanskassa Vindeløv on tuonut esille, että myöhäismodernissa yhteiskunnassa tuomarin omat arvovalinnat ja vastuu kasvavat, eikä kyse ole enää vain lainsäätäjän antamien määräysten mekaanisesta soveltamisesta⁴⁶⁰.

Basse & Anker toteavat, että Tanskassa ympäristöasioissa instrumenttina käytetään laajasti puitelainsäädäntöä, mikä johtaa siihen, että lainvalmistelu on yleensä hyvin rajallista⁴⁶¹. Käytännössä myös näillä lähtökohdilla on merkitystä laintulkintavaiheen korostumiselle.

Prosesseissa osapuolten välillä täytyy puolestaan vallita tasapaino, koska se on aineellisen totuuden saavuttamisen ja oikeusturvan edellytys⁴⁶². Vain tällainen asetelma takaa oikeudenmukaisuuden. Viime kädessä tuomioistuin tasapainottaa osapuolten väliset suhteet käyttämällä virallisperiaatteen mahdollistamaa selvitysvelvollisuuttaan aineellisen totuuden saavuttamiseksi. Tasapainoon vaikuttaa myös jo lähtökohtaisesti prosessin luonne; hallintoprosessissa viranomaisen ja yksityisen välinen epätasapaino tiedostetaan ja rikosprosessissa syytetyn oikeusturvaa korostetaan. Ympäristöasioissa yksi tasapainon korostunut elementti oikeudellisissa prosesseissa on myös asiantuntemus, koska luonnontieteellinen asiantuntemus määrittää luonnon oikeussuojan tarpeen niissä rajoissa, jotka aineellinen sääntely mahdollistaa. Joustavien normien vuoksi tasapainoa ympäristökysymyksissä ei siis voida rajoittaa vain oikeudelliseen asiantuntemukseen. *Selvää on joka tapauksessa, että mitä enemmän näitä tasapainon elementtejä on otettu*

⁴⁵⁹ Virolainen 1977: 192.

⁴⁶⁰ Vindeløv 1995: 19–20. Ks. Mäenpää 2005: 25.

⁴⁶¹ Basse & Anker 2001: 149.

⁴⁶² Ks. esim. veroasiassa ratkaisu KHO 1999:47, jossa verovelvollisella oli oikeus taannehtivasti maksuttomaan oikeudenkäyntiin ja oikeudenkäyntiavustajaan, koska hänellä ei katsottu olevan riittävää asiantuntemusta hallintolainkäytöstä ja todistajien kuulemisesta, jota taas veronsaajien edustajalla oli. KHO:n mukaan lääninoikeuden prosessinjohton ja kyselyoikeuden ei tässä tapauksessa riittävässä määrin katsottu korjaavan syntynyttä epätasapainoa.

huomioon puhevaltajärjestelyissä, sitä vähemmän tuomioistuin joutuu puolueettomuutensa kustannuksella puuttumaan tähän tasapainoon.

Varsinaisesti puhevallan käyttäjistä puhuttaessa yleisen ympäristöedun edustajat voidaan meillä jakaa kolmeen ryhmään: oman intressinsä ohella ympäristöedun puolesta puhevaltaa käyttäviin⁴⁶³, luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöihin sekä edunvalvontaviranomaisiin, jotka valvovat ympäristöedun toteutumista virkansa puolesta.

Oman intressinsä ohella ympäristöedun puolesta puhevaltaa käyttävät ensinnäkin asianosaiset yksityiset, yhdistykset ja viranomaiset. Esimerkiksi metsästysoikeuden haltijana sopimusten perusteella alueella toimiva yhdistys valitti tapauksessa KHO 30.12.1998/3009 moottoritien osuutta koskevasta tiesuunnitelmasta ja vaati tien johtamista tunneliin hirvien moottoriteliinjauksen poikki kulkevan vaellusreitit turvaamiseksi. Yhdistyksen tavoitteena ei ollut varsinaisesti hirvien suojelu, mutta hirvikannan tasapainoisuus mahdollistaa metsästyksen jatkumisen. Samalla tavalla myös muut viranomaiset kuin varsinaiset ympäristön edunvalvontaviranomaiset (joko HLL 6.2 §:n tai erityissääntelyn perusteella) saattavat edustaa samalla ympäristöetua, vaikka niiden ensisijainen tavoite olisikin jokin muu, kuin ympäristöetu. Myös kunta on usein oikeutettu käyttämään ympäristöasioissa puhevaltaa, mutta sitä ei voida nähdä luonnon edustajana, koska sen on huolehdittava myös elinkeinotaloudellisten intressien toteutumisesta⁴⁶⁴. *Yhteistä tälle oman*

⁴⁶³ Tarkoitan tässä tahoja ja tilanteita, joissa luonnon etu toteutuu, vaikka siihen ei ensisijaisesti ole pyrkimystä. Esimerkiksi yksittäisen ihmisen valittaessa naapurikiinteistön ympäristöluvasta, jolla sallittaisiin tietyn suuruiset päästöt ilmaan, turvataan sekä naapurin omaa intressiä, että luonnon etua. Myös Määttä toteaa, että maanomistajan intressit naapurin tai muun haitankärsijän ominaisuudessa usein samaistuvat ympäristön- tai luonnonsuojeluintresseihin. Erityisesti infrastruktuurin kehittämisen ja teollisen toiminnan vaikutuksia vastaan hän näkee omistajan oikeussuojan vahvistamisen yhtenä mahdollisuutena ympäristöetujen suojan vahvistamiseen. Määttä 1999: 405. Luonnon edusta nämä tahot eriytyvät kuitenkin viimeistään siinä vaiheessa, kun korvauksia haetaan. Silloin huomataan, että korvaukset maksetaan haitankärsijälle, ei luonnolle sen kunnostukseen tms. Huomioitava on kuitenkin, ettei oikeus saada korvausta toki ole puhevallan edellytys. Määttä 1999: 406. Ks. viranomaisista asianosaisena Mäenpää 2003: 138–139.

⁴⁶⁴ Ks. Kuusiniemi 1996: 9, jossa hän toteaa, että monissa tapauksissa saattaa olla niin, että kunta erilaisten elinkeinotaloudellisten intressien paineessa ei ole ympäristöarvojen paras puolustaja. Joskus luonnon erillisenä edustajaryhmänä nähdään myös alkuperäiskansat eli meidän oikeusjärjestelmämme osalta saamelaiset. Heidän kestävään kehitykseen perustuvasta luontosuhteestaan johtuen suhtautuminen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon on valtaväestöä ympäristömyönteisempää. On kuitenkin huomioitava tämän ryhmän alueellinen rajoittuneisuus ja toisaalta myös saamelaisten osalta luonnon edustaminen tapahtuu esimerkiksi oman elinkeinon turvaamiseksi, ei luonnon itsensä vuoksi. Ks. Pirjatanniemi 2005: 63–64. Ks. KHO 11.03.2003/516, jossa saamelaiskäräjillä oli valitusoikeus ympäristöministeriön vahvistamispäätöksestä, jolla se vahvisti Pöyrisjärven erämaa-alueen hoito- ja käyttösuunnitelman erämaalain 7 §:n nojalla. Samalla metsähallitus oli alistanut ympäristöministeriön vahvistettavaksi Pöyrisjärven erämaa-alueen sisällä olevan Pöyrisvuoman soidensuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelman ja mainitun erämaa-alueen etelä-

intressinsä ohella luontoa edustavalle ryhmälle on siis luonnon edun toissijaisuus vallitsevaan intressiin nähden.

Hollon mukaan ympäristötekijän irrottaminen perinteisistä suojajärjestelmistä on kohdannut ongelmia, koska ympäristö, ja eritoten luonto, kietoutuu monin eri tavoin yksityisiin ja yleisiin intresseihin, eikä näyttäydy erillisenä⁴⁶⁵. Intressien yhteenkietoutuminen tulee esille havainnollisesti esimerkiksi maa-ainesasioissa, joissa käyttäjäintressit ja suojeluintressit saattavat Vihervuoren mukaan paradoksaalisesti ainakin lyhyellä aikavälillä samaistua toisiinsa. Toisaalta etuja on vaikea ryhmitellä, sillä esimerkiksi maanomistajan ja aineiden käyttäjien edut eivät välttämättä yhdy ja suojeluintressitkin voivat olla ristiriidassa keskenään.⁴⁶⁶

Puhevallan osalta merkitystä on myös sillä, kuinka voimakkaasti oman välittömän etupiirin ulkopuolinen asia koetaan tosiasiallisesti tärkeäksi. Kokko toteaa biodiversiteetin osalta, että esimerkiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä intressitahojen kannat biodiversiteetin puolesta ja vastaan saattavat vaihtua tai ainakin muuttua. Myös muistutus- ja valitusprosesseissa biodiversiteetin turvaaminen saattaa olla pääperusteen rinnalla varmuuden vuoksi esitettävä lisäargumentti, mikä taas saattaa vaikuttaa siten, että kun esim. muistutus hyväksytään pääperusteen osalta, ei sivuperusteesta kukaan enää valita.⁴⁶⁷

Osittain syy siihen, että luontoa on perinteisesti edustettu jonkin muun intressin ohella, on se, ettei puhevaltaa ole ollut mahdollista saada yleisen intressin perusteella. Tämä johtaa ympäristöoikeudessa vieläkin ongelmatilanteisiin, sillä yksittäisten ihmisten osalta puhevalta olisi erityisesti luonnon kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisempaa, jos se ei olisi kytketty *henkilökohtaiseen intressiin*. Esimerkiksi Kokko toteaa biodiversiteetin osalta, ettei sen turvaaminen käänny kovin hyvin yksityiseksi intressiksi⁴⁶⁸. Myöskään ympäristöperusoikeuden jokai-

puolella sijaitsevan Saaravuoman-Kuoskisen vuoman soidensuojelualueen hoito- ja käyttösuunnitelmat eräistä valtion omistamille alueille perustetuista soidensuojelualueista annetun asetuksen (933/1981) 4 §:n perusteella. Hoito- ja käyttösuunnitelmassa vahvistettiin mm. että vanhoja luvattomasti rakennettuja rakennuksia voitiin sopimuksin käyttää luontaistalouden tarpeisiin ja jo olemassa olevia maastoliikenneureja kunnostettaisiin ja pääosin kesäisin tapahtuvaa maastoliikennettä ohjattaisiin näille urille. Kun ympäristövaikutusten arviointi oli tehty, ja siinä todettu vaikutukset saamelaisien asemaan, KHO katsoi, että saamelaiskäräjiä olisi tullut kuulla ja antaa mahdollisuus neuvotteluun. Päätös oli siten virheellinen, ja se kumottiin ja palautettiin metsähallitukselle uudelleenkäsiteltäväksi.

⁴⁶⁵ Hollo 2009: 4. Ks. myös Nordh 1999: 420–426.

⁴⁶⁶ Vihervuori 1989: 12.

⁴⁶⁷ Kokko 2003 s. 81. Usein myös väitetään, että kansalaisten tieto ympäristöasioista on varsin arvopitoista. Järvelän mukaan myöhäismodernissa yhteiskunnassa kansalainen saa kuitenkin tieteellistäkin tietoa medioiden välityksellä, vaikka nämä lähteet ovat satunnaisempia kuin tieteellistä tietoa tuottavissa asiantuntijajärjestelmissä. Järvelä 2002: 43. Ks. myös Alén 2007: 117.

⁴⁶⁸ Kokko 2003 s. 195. Ks. myös Mäkinen 2004 s. 99–102 ja Määttä 1999 s. 409–410, jossa hän tuo esille rajanaapureja kaukaisempien ”lähinaapurien” asianosaisaseman puutteen suojelupäätöksen muutosta haettaessa (esim. kielteinen tai liian suppea päätös luonnonarvojen kannalta). Näiden täytyisi voida tuoda päätöksentekoon yleisen luonnonsuojeluintressin suuntaisia yleiseen ja/tai yksityisiin intresseihin perustuvia näkökohtia, kun käytännössä he luonnonsuojelulain 61.3 §:n

sen vastuu ympäristöstä (PeL 20.1 §) suhteessa suppeaan yksityiseen intressiin kiinnittyvään asianosaiskäsitteeseen ei ole ongelmaton⁴⁶⁹. Valmisteluaineistossa PeL 20.1 §:n vastuun on todettu nimittäin ulottuvan julkisen vallan lisäksi yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin⁴⁷⁰.

Erityisesti omistusoikeuteen kytkeytyvä puhevalta on luonnon kannalta epärelevantti, koska luonto ei perustu omistusoikeussuhteisiin⁴⁷¹. Toki omistusoikeuden vahvistaminen voi toimia luonnon edun suuntaisestikin luonnon osien osalta, joita voi omistaa (kiinteistöt, kotieläimet), mutta luonnon kokonaisuuden suhteen tällaista historiallista taustaa ei edes ole.

Kotieläinten asema ympäristösääntelyssä on muusta luonnosta poikkeava esineoikeudellisten lähtökohtien sekä lainsäädännön funktion vuoksi. Eläinyksilöiden hyvinvointia suojataan kuitenkin eläinsuojelulaissa koti/villieläintaustasta riippumatta, ja periaatteessa myös siitä riippumatta, onko eläin jonkun omistuksessa. Tästä nykyisin ihmisten intressistä irtautuvasta lähtökohdasta huolimatta eläinsuojelujärjestöillä ei ole erityissääntelyyn perustuvaa puhevaltaa.⁴⁷² *Tämä johtuu siitä, että kotieläinten etu on intressinä yhtenäisempi kuin ympäristöetu, ja siksi se on myös kyetty tarkemmin lainsäädännössä määrittelemään.* Tällöin eläinsuojelujärjestön kanta vaikkapa eläinsuojan lainmukaisuudesta ei välttämättä poikkeaisi kunnan terveystarkastajan näkemyksestä. Mukana päätöksenteossa on usein myös eläinlääkäri, joka kykenee toteamaan ammattitaitonsa perusteella

mukaisten järjestöjen kautta voivat tällaisia valituksia saattaa tutkittavaksi. Määttän mukaan ympäristöperusoikeus huomioonottaen tuntuisi kummalliselta ”pakottaa” naapuri kierrättämään luonnonsuojelun kannalta myönteiset vaatimuksensa järjestöjen kautta. Ks. myös Hollo 2009: 4 ja oikeusvaikutusten ulottuvuuden merkityksestä Nyman 2005 s. 86–87 viitteineen.

⁴⁶⁹ Kokko 2003: 201–203; Suvantola 2003a: 86 ja Kumpula 1998: 157–163. Ks. Pirjatanniemi 2004:75–78, joka toteaa, että ”[o]lennainen osa vastuusta kannetaan osallistumisena ympäristöä koskevaan päätöksentekoon.”

⁴⁷⁰ HE 1/1998 vp ja HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut 20 §. Ks. myös Pirjatanniemi 2005: 65.

⁴⁷¹ Asianosaisuus määräytyy yhä käytännössä pitkälti sen mukaisesti omistaako päätöksen vaikutusalueella esim. kiinteistön. Luonto ei kuitenkaan rakennu omistussuhteille, ja tämä on mahdollista nähdä aineellisessa sääntelyssä. Esim. Määttä analysoi maanomistusoikeuden ulottuvuutta, ja toteaa, että maanomistajalla ei ole muita ihmisiä suurempaa oikeutta muihin luonnon osiin, kuin lähinnä maa-alueellaan kasvaviin hakattavissa oleviin puihin. Mm. rauhoitussäännökset rajoittavat maanomistajan toimintaa siinä missä muidenkin ja myöskään vapaana liikkuviin eläimiin tai kuolleena löytyviin eläimiin ei maanomistajalla ole omistusoikeutta – metsästysoikeuden kautta maanomistajan on kuitenkin mahdollista saada eläin haltuunsa ja omistukseensa. Määttä 1999: 387–392. Ks. myös Goldstein 2004: 6, 8, Rose 2004: 165 ja Repo 2000: 271–273, jossa hän pohtii kysymystä surviaissääksen toukkien omistusoikeudesta. Huomiot luonnon osien tai sen kokonaisuuden omistamattomuudesta toimivat mielestäni argumenttina sille, ettei omistukseen kytkeytyvän asianosaisuuden tulisi muodostua esteeksi valitusoikeudelle, jota luonnon osien tai sen kokonaisuuden puolesta käytetään. Ks. vielä Löyttyjärvi 2004 s. 50, jossa hän toteaa, että ”Itseisarvon omaavan ihmisen ja itseisarvon omaavan luonnon suhde ei ole omistajan ja omistettavan suhde.” Hän puhuukin käyttöarvoista, jotka luonnon olioihin sisältyvät, ja ovat ihmiselle tarpeellisia, mutta ”muutoin suhde on muuta kuin omistamista.”

⁴⁷² Ks. HE 36/1995 vp, s. 20 ja Attfield 2003: 121.

tilanteen ja sen vaativat toimenpiteet (esimerkiksi eläimen haltuunotto tai lopettaminen) (ESL 34–38 §). Valvontaorganisaation osana toimii myös vapaaehtoinen eläinsuojeluvalvoja. Näin eläinsuojelujärjestöillä ei ole samanlaista tarvetta toimialansa asiantuntijoina, kuin luonnon- tai ympäristönsuojelujärjestöillä.⁴⁷³

Erityisesti eläinlääkärin osalta kuitenkin tulevat esille tehtävien ristiriitaisuudet, kuten ympäristöviranomaistenkin osalta. Kunnan eläinlääkärille esimerkiksi karjatilallinen saattaa olla samalla asiakas, joka hänen palveluistaan maksaa sekä valvottava toiminnanharjoittaja. Myös muiden valvontatahojen, poliisia lukuun ottamatta, on toimittava toiminnanharjoittajan kanssa vuorovaikutuksessa, eli yrittävä neuvoa ja ennaltaehkäistä eläinten huonoa kohtelua. Tällöin saatetaan ajautua samanlaiseen tilanteeseen kuin ympäristöasioidenkin puolella - eli rikosilmoituksen tekokynnys on korkea, jotta luottamus ja vuorovaikutus toiminnanharjoittajan kanssa jatkuisivat. Myös eläinlääkärin-asioissa eläinsuojelujärjestöjen puhevallalla saattaisi olla relevanssia viranomaispuhevaltaasta huolimatta, jos eläinsuojelujärjestöjen puhevaltaa verrataan ympäristöjärjestöjen puhevaltaan ympäristöasioissa.

Tämän tutkimuksen teeman kannalta pidän kuitenkin järjestöjen ja viranomaisten roolia keskeisempänä kollektiivisen luonnon edun puolestapuhujina, kuin yksilöiden, siitä huolimatta, vaikka yksityisille henkilöille mahdollistettaisiin puhevalta yleisen intressin perusteella. Tärkeä näkökohta edunvalvontajärjestöjen osalta esimerkiksi on, että puhevallan myötä niiden asiantuntemus tulee päätöksissä huomioiduksi. Täten järjestöjen rooli poikkeaa perinteisestä puhevaltaa käyttävien roolista.⁴⁷⁴ Koska edustettavana oleva luonnon etu on kollektiivinen etu, toimivat mielestäni kollektiiviset tahot sen edustajana myös luotettavimmin, kuin yksilöt. Näin siksi, että järjestöön kuulumisen asettaa paineen muiden jäsenten taholta, mikä jarruttaa yksilön oman edun asettamista ensisijaiseksi.⁴⁷⁵ Merkitystä on myös sillä, että ympäristöasioissa hankkeen toteuttajana saattaa olla suuri ja vaikutusvaltainen yritys tai vaikkapa kunta. Tällaista toimijaa vastaan yksittäinen luonnollinen henkilö valittajana voi olla voimaton.⁴⁷⁶ Myös Tarukannel huomioi jo vuoden 1990 väitöskirjassaan sijoituslupia koskien järjestöjen puhevallan tarpeen, perustellen sitä järjestöjen asiantuntemuksella ja demokratiavaikutuksella. Hän myös toteaa, että ”[j]ärjestöjen asiantuntemus saattaisi paikata ympäristön

⁴⁷³ Ks. Lepistö 2008: 71, joka määrittelee eläinlääkärin roolin *subjektiivisen tulkintaetuoikeuden* kautta. Sen mukaan tilanteissa, joissa ei ole objektiivista mittaria sääntelyn soveltamiselle käytännössä, laissa nimetty viranomainen omaa asiantuntijana parhaat edellytykset tämän arviointiin. Viranomaisen arvio tilanteesta voidaan nähdä näin lähtökohtaisesti juridisesti oikeana.

⁴⁷⁴ Ks. Kumpulainen 2004: 88–91.

⁴⁷⁵ Ks. kollektiivisen edun ja yksilöllisen edun ristiriidasta yksilön valinnoissa Lybäck 2002: 228–230. Mäkinen kaavavalituksia koskevasta tutkimusaineistosta käy ilmi, että valitukset tehdään lähes aina omassa intressissä. Valvonnallisessa intressissä valittavat vain lähinnä viranomaiset ja ympäristöjärjestöt. Mäkinen 2010: 145.

⁴⁷⁶ Ks. Kulla 1998: 246.

asukkaiden tiedollisissa resursseissa olevia puutteita ja keskittää ja kiinteyttää näiden asukkaiden todellisia osallistumismahdollisuuksia hallintotoimintaan”.⁴⁷⁷

Viranomaisten ja järjestöjen puhevallan osaltakin voidaan löytää eroja, vaikka pyrkimyksenä olisikin yleinen etu. Vihervuori kiteyttää tämän toteamalla, että järjestöille muutoksenhakuoikeus merkitsee mahdollisuutta, viranomaiselle puolestaan ainakin osittain velvollisuuden täyttämiskeinoa.⁴⁷⁸

Luonnon- ja ympäristönsuojeluviranomaisista lisäksi luonnon edustajatahoksi voidaan rikosprosessin puolella nimetä vielä virallinen syyttäjä. Virallinen syyttäjä tavallaan on luonnon edustaja yleistä etua tavoitellessaan, mutta toisaalta syyttäjä huolehtii vain rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta yhteiskunnan puolesta.⁴⁷⁹ Virolainen huomauttaa, että virkamiehenä syyttäjä huolehtii pääkäsittelyssäkin kaikkien asianosaisten, myös syytetyn, perusoikeuksien toteutumisesta prosessissa. Objektiivisuusperiaate siten ohjaa syyttäjän toimintaa, eikä syyttäjän tehtävänä olekaan pyrkiä yksinomaan langettavaan tuomioon, vaan oikeudenmukaiseen lopputulokseen.⁴⁸⁰

Käytännössä syytekynnys ympäristörikoksissa saattaa olla tavallista korkeampi. Virolaisen mukaan tämä johtuisi siitä, että syytäjillä on ympäristöasioissa puutteellinen asiantuntemus. Syyttäjä ei myös esimerkiksi välttämättä osaa ajaa ympäristöasioissa nostamaansa syytettä asianmukaisella tavalla.⁴⁸¹ Nissinen toteaa,kin vuoden 2002 aineistosta, että syytteiden hylkäämisprosentti rikosasioissa tuomioistuimissa keskimäärin oli 4 %, kun puolestaan ympäristörikoksissa 13,5 % ja tämä ei hänen mielestään ”indikoi ainakaan sitä, että ns. syytekynnys, toisin kuin usein kuulee epäiltävän, näissä asioissa jo lähtökohtaisesti olisi muita rikoslajeja korkeammalla.”⁴⁸² Tosin tämä ohjaa helposti kysymään, onko näissä tilanteissa *tuomitsemiskynnys* liian korkea. Myöhemmiltä vuosilta syytteen hylkäämisprosentit tuomioistuimissa ovat vielä korkeampia. Esimerkiksi Suomen kansallisen ympäristörikosseurantatyöryhmän raportissa vuodelta 2007 todetaan, että ympäristö- ja luonnonvararikoksissa syytteen hylkäysprosentti tuomioistuimissa

⁴⁷⁷ Tarukannel 1990: 133. Myös Mäkinen korostaa yhdistysten asiantuntemusta, todeten, että monilla yhdistyksillä on nykyisin käytettävissään asiantuntijoita toimialan seuraamiseen ja mahdollisten valitusten tekemiseen. Mäkinen 2010: 62.

⁴⁷⁸ Vihervuori 1981: 205.

⁴⁷⁹ Toivola 2000: 593. Näin myös Virolainen & Pölönen 2004: 29 ja 65.

⁴⁸⁰ Virolainen & Pölönen 2004: 65. Ks. myös Saraviita 1999: 895. Kun syyttäjä vielä seuraa esitutkinnan etenemistä, viranomaisen voi asiantuntijana ottaa esille syytteen kannalta olennaisia kysymyksiä. Syyteharkinnassa syyttäjän on kuitenkin toimittava itsenäisesti ja syyttäjän toimintaan kohdistuu tällöin objektiivisuuden vaatimus. Myös Tolvanen toteaa, että syyttäjän objektiivisuus on suhteellista prosessin vaiheesta riippuen. Esitutkinnassa ja syyteharkinnassa otetaan huomioon sekä epäillyn puolesta että häntä vastaan puhuvat seikat. Tiukimmillaan objektiivisuuden vaatimus esiintyy Tolvasen mukaan esitutkinnassa, mutta syytteen nostamisen jälkeen syyttäjistä tulee jutun asianosainen, eikä syyttäjä enää ole puolueeton. Syytetyn oikeuksista kantavat vastuun tässä vaiheessa puolustusasianajaja ja tuomioistuin Tolvanen 2003: 360. Ks. myös Pennanen 2006: 16, 54 ja Virolainen & Pölönen 2004: 88–89.

⁴⁸¹ Virolainen & Pölönen 2004:59. Ks. myös Nissinen 2003: 620–639.

⁴⁸² Nissinen 2003: 30.

on noin 20 %:n luokkaa, kun se muissa rikoslajeissa keskimäärin on 4 %. Raportin mukaan näin korkeaan lukuun johtavat ympäristöasioissa näyttö- ja oikeuskysymysten moniongelmaisuus ja ehkä vakiintumaton syyttämis- ja muu oikeuskäytäntö.⁴⁸³

Seuraavassa kuviossa on erotettu julkiset ja yksityiset luonnon edustajaryhmät ja esitetty puhevallan määräytymisperusteen suhde niiden tavoitteen luonteeseen. Esimerkiksi edunvalvontajärjestöjen puhevalta voi perustua erityissääntelyyn, jolloin puhevalta määräytyy yleisen edun valvonnan perusteella. Toisaalta jos joudutaan tulkitsemaan asianosaiskäsitettä, ne voivat yleensä saada puhevallan vain yksityisen, välittömän edun perusteella. Tavoite on kuitenkin molemmissa tapauksissa yleisen edun edustaminen. Yksityisten luonnollisten henkilöiden osalta asetelma taas on päinvastainen. Niillä on puhevalta vain yksityisen edun perusteella, mutta tavoite voi olla sekä yksityiseen etuun tai yleiseen etuun kiinnittyvä. Näihin molempiin seikkoihin luonnolliset henkilöt voivat kuitenkin myös esimerkiksi valituksensa perustaa, jos ne katsotaan asianosaisiksi. Viranomaiset puolestaan saavat puhevallan aina yleisen edun perusteella ja myös niiden tavoite on yleisen edun turvaaminen. Kuvioon on julkisen vallan edustajien osalta lisätty vertailun vuoksi myös syyttäjä, vaikka tutkimukseni ei rikosprosessiin varsinaisesti kohdistukaan.

⁴⁸³ Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä 2008: 23. Valvontaviranomainen tai luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävä yhteisö voi tosin tehdä kantelun valtakunnansyyttäjälle, jos virallinen syyttäjä tekee syyttämättäjäättämispäätöksen. Tätä kautta asia on mahdollista saada uudelleen syyteharkintaan. Pennanen 2006: 53 ja Virolainen & Pölönen 2004: 124–125, 175 alaviitteineen.

EDUSTAJA	INTRESSI TAI ETU Joka tuottaa puhevallan	TAVOITE
Y K S I T Y I N E N	Asianosaiset luonnolliset henkilöt	Yksityinen
	Ympäristö- ja luonnonsuojelu-, järjestöt	Yleinen/yksityinen
J U L K I N E N	Edunvalvontaviranomaiset esim. ELY/ kunnan ympäristönsuojelu- viranomainen	Yleinen
	Syyttäjä rikosprosessissa	Yleinen
		Yleinen tietty etu
		Vielä laajempi, yleinen ”oikeusjärjes- tyksen etu” ⁴⁸⁴ ,

Kuvio 7. Luonnon merkittävimmät edustajaryhmät⁴⁸⁵

Syyttäjän rooli aktivoituu käytännössä aina ympäristöasioissa rikosprosessissa, koska ympäristörikokset koskevat yleistä etua (eivät ole asianomistajarikoksia). Muiden tahojen osalta voimassa olevan oikeuden mukaan kaikkien näiden luonnon puolesta puhevaltaa käyttävien osalta puhevalta tulee mahdolliseksi hallintomenettelyssä ja -prosessissa joko asianosaisuuden kautta tai erityissääntelyn puitteissa⁴⁸⁶. Erityissäännösten perusteena on laajennettu asiavaltuus, joka kytkeytyy

⁴⁸⁴ Syyttäjän toimenpiteillä on merkitystä koko rikosoikeusjärjestelmän toimivuuteen. Oikeusjärjestelmän edulla tarkoitetaan tässä siten sitä, että syyttäjä huolehtii siitä, että rikolliset saadaan vastuuseen teoistaan - ei vain yksilön vuoksi - vaan siksi, että rikosvastuun toteuttaminen aineellisen totuuden kautta on julkinen(kin) intressi. Virolainen ja Pölönen 2004: 154.

⁴⁸⁵ Tässä on rajattu esityksen ulkopuolelle muut viranomaiset ja asianosaisasemassa olevat viranomaiset, koska niiden pääasiallinen intressi ei ole luonnon etu, ja siten on sattumavaraista ajavatko ne luonnon edun suuntaisia vai vastakkaisia näkökantoja.

⁴⁸⁶ Hallintolain 11 §:n mukaan: ”Hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee.” Myös hallintolainkäyttölain 6 §:ssä määritellään asianosaisuus ja viranomaisen valitusoikeus yleislain tasolla seuraavasti: ”Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

ympäristöperusoikeuteen⁴⁸⁷. Itse asiassa erityissääntelylläkin puhevallan saaneet tahot ovat tietystä mielessä asianosaisia, kun päätös koskee luonnon etua. Erityissääntelyllä on vain kyetty kiertämään ongelmat, jotka liittyisivät luonnon oikeussubjektiuteen.

Laajennettu asiavaltuus on kyseessä myös esimerkiksi kunnallisvalituksella valittavissa asioissa, joissa kunnan jäsenyys tuottaa puhevallan edusta tai intressistä riippumatta. Sen funktiona on kunnan lainmukaisen toiminnan valvonta. Tämä kytkeytyy siten myös kuntalain tavoitteisiin, joissa mainitaan esimerkiksi kestävä kehitys (kuntalaki 1 §). Kunnallisvalituksen funktio kytkeytyy myös kunnalliseen itsehallintoon ja demokratiaan.⁴⁸⁸

2.1 Luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöt

Suvantolan mukaan järjestöt voidaan jakaa jäsentensä etuja ajaviin yhteisöihin, yleistä etua ajaviin, sekä julkisoikeudellisiin yhdistyksiin⁴⁸⁹. Luonnon- ja ympäristönsuojelua tavoitteenaan pitävät järjestöt poikkeavat jäsentensä etua ajavista siten, että niillä on tavoitteenaan yleinen ympäristöetu. Tällaiset järjestöt toimivat viranomaisien rinnalla yleisen ympäristöedun puolestapuhujina.⁴⁹⁰ Vihervuori on kuitenkin huomauttanut, että myös aatteellisissa järjestöissä jäsenillä voidaan katsoa olevan omat inhimilliset intressinsä, jotka heitä motivoivat yhteisöön kuulumiseen⁴⁹¹. Järjestöön kuulumisella voi esimerkiksi saada etuja, kuten julkaisuja ja

Viranomaisella on lisäksi valitusoikeus, jos laissa niin säädetään tai jos valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen.”

⁴⁸⁷ Ks. asiavaltuuden käsitteestä esim. Mäenpää 2005: 237 ja vanhemmista näkemyksistä Merikoski 1968b: 323–325. Käsitteen ongelmista ympäristöoikeudessa ks. Vihervuori 1991: 491–493 ja Vihervuori 1981: 142–143.

⁴⁸⁸ Ks. Siitari-Vanne 2005: 395. Ks. kunnallisesta itsehallinnosta tarkemmin: Mäkinen 2010: 10–14.

⁴⁸⁹ Suvantola 2003a: 99–105. Ks. myös Nyman 2005: 82. Hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi valitusoikeuden osalta kyseeseen tuleviksi yhteisöiksi määriteltiin mm. Suomen luonnonsojeluliitto, Natur och Miljön ja BirdLife Suomen piirijärjestöt ja paikallisyhdistykset sekä erilaiset kotiseutu- ja kaupunginosayhdistykset, asukasyhdistykset ja kylätoimikunnat. HE 79/1996 vp, s. 45. Kansalaisjärjestöt nähdään myös uutena väylänä ihmisten osallistumis- ja vaikuttamisaktiivisuuden lisäämiseksi. Mäkinen toteaa esim. kuntatasolla kansalaisjärjestöjen toiminnan olevan vilkasta, vaikka kiinnostus kunnallispolitiikkaan on hiipunut. Mäkinen 2004: 120. Järvelä näkee tämän johtuvan siitä, että arvojen monitahoisuus johtaa arvokeskustelun sivuuttamiseen politiikassa, koska arvojen esilletuontia varotaan legitimiisyyden vaarantumisen pelossa. Näin arvoja ei pyritä neuvottelemaan osana julkisia hallintokäytäntöjä, vaan samoja arvoja jakavat lyöttäytyvät yhteen ja toimivat esim. kansalaisjärjestön kautta. Järvelä 2002: 32–33.

⁴⁹⁰ Ks. Mäkinen 2004 s. 123 ja Nyman 2005 s. 83. Valitusoikeutta pidetään konkreettisena keinona, jolla luonto voidaan ottaa oikeudellisesti huomioon. Esim. Tapani Veistola Suomen Luonnonsojeluliitosta toteaa, että valitusten on koettu johtavan sellaisiin toimiin, jotka ovat lieventäneet hankkeista aiheutuvia haittoja tai johtaneet luonnon kannalta parannuksiin. Veistola 2004: 8.

⁴⁹¹ Vihervuori 1981 s. 199. Lybäckin mukaan yhteisen hyvän tavoittelun kautta voidaan saavuttaa myös symbolista yksilöhyötyä kuten mielihyvän kokemuksia, tunnetta oman toiminnan hyveelli-

myös sosiaalisia kontakteja. Toisaalta Shaiko on löytänyt viitteitä myös siitä, että intressi ei ole välttämättä henkilökohtaiseen etuun liittyvä, vaan ympäristöjärjestöön liittymisen voi aiheuttaa velvollisuudentunto, eli järjestöön kuulumisen tuntuu moraalisesti oikealta ja välttämättömältä. Myös ideologinen vakaumus tai sosiaalinen paine voivat johtaa ympäristöjärjestöön liittymiseen.⁴⁹² Koska yleinen ympäristöetu on niin laaja käsite, toimii sen edustajana myös järjestöjä, joista on vaikea sanoa ovatko ne aatteellisia luonnon etuun tähtääviä järjestöjä vai pikemminkin jonkin tietyn ihmisryhmän etua ajavia. Monesti järjestöillä onkin sekä ihmiskeskeisiä että luontokeskeisiä tavoitteita. Esimerkiksi jonkin järven alueen virkistyskäyttöä edistävä paikallinen järjestö voi ilmoittaa tavoitteekseen myös luonnonarvojen vaalimisen, vaikka se periaatteessa ajaa jäsentensä etua.

Bell & McGillivray huomioivat Iso-Britannian ympäristöjärjestöjä esitellessään, että osa järjestöistä on sellaisia, joiden tavoitteet eivät kiinnity jäsenten henkilökohtaisiin intresseihin, mutta on myös järjestöjä, joiden toiminta perustuu lähinnä hankkeiden vastustamiseen heidän elinalueellaan (ns.NIMBY-rymittymät). Jälkimmäisten ryhmittymien tavoitteena ei välttämättä ole ympäristön tai luonnon-suojelu sinänsä, vaan se, että hankkeita ei toteuteta juuri heidän elinalueellaan.⁴⁹³

Yleensä ympäristösäädöksissä vaaditaan, että järjestö on rekisteröity ja asia kuuluu sen toimialaan ja/tai toimialueeseen⁴⁹⁴. Näiden määrittäminen ei ole aina yksiselitteistä, mutta ne ratkeavat yleensä yhdistyksen sääntöjen perusteella. Rekisteröintiä taas arvioidaan sen lain perusteella, joka kyseisen järjestön toimintaa sääntelee, eli esimerkiksi yhdistyslain mukaisesti.⁴⁹⁵ Leinonen ym. toteavat, että rekisteröintiä koskevalla vaatimuksella pyritään varmistumaan erityisesti siitä, ettei vireillepano- ja muutoksenhakuoikeutta käytetä kiusantekomielessä. Rekisteröinnin katsotaan siten osoittavan toiminnan vakiintuneisuutta⁴⁹⁶.

Oikeuskäytäntöä näihin kriteereihin liittyen ei ole paljon, mutta parissa tapauksessa on otettu kantaa järjestöjen tarkoitukseen. Esim. tapauksessa KHO 10.11.2003/2748 rekisteröidyn yhdistyksen, joka toimi poliittisen puolueen puolueosastona, ei

syydestä tai sosiaalista arvostusta. Lybäck 2002: 229. Ihmiskeskeisesti tällaisten yhteisöjen osallistumismahdollisuuksien vahvistamista voidaan esim. Kumpulan mukaan perustella sillä, että ympäristöön liittyvillä ratkaisuilla saattaa olla välittömiä vaikutuksia laajaan, identifioimattomaan ryhmään, tai näitä vaikutuksia ei edes voi välttämättä ennakoida. Kumpula 2004 s. 82.

⁴⁹² Shaiko 1999: 117–123.

⁴⁹³ Bell & McGillivray 2008: 123. Ks. järjestöjen erilaisuudesta myös Shaiko 1999: 118–119.

⁴⁹⁴ Kumpula toteaa, että Århusin sopimuksessa ei aseteta järjestöille suoranaisesti erityisiä vaatimuksia, mutta sopimuksen mukaan kansallisesti tällaisia vaatimuksia voidaan asettaa. Lähtökohteisesti sopimuksessa siis sallittaisiin myös kansalaisten epäviralliset ryhmittymät ja yhteenliittymät. Kumpula 2004: 83.

⁴⁹⁵ Ks. HE 101/ 1998 ja KHO 12.12.2000/3294, jossa kyseessä tosin olivat liiketaloudelliset intressit.

⁴⁹⁶ Leinonen ym. 2008: 280, 352. Näin myös Similä 1997: 221.

katsottu olevan sellainen maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 6 kohdassa tarkoitettu yhdistys jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen taikka elinympäristön laatuun muutoin vaikuttaminen.⁴⁹⁷

Myös tapauksessa KHO 2005: 49 todettiin, etteivät Uudenmaan Kalamiespiiri ry ja Uudenmaan erämiespiiri ry ole sellaisia yhteisöjä, joiden tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen LSL 61.3 §:n mukaisesti.

Tapauksessa KHO 2006:44 oli kyse puolestaan toiminta-alueen määräytymisestä. Siinä sekä hallinto-oikeus että korkein hallinto-oikeus hylkäsivät A Oy:n väitteen, että Pro Kivijärvi ry:llä ei ole valitusoikeutta lupamääräysten tarkistamista koskevassa vesitalousasiassa. A Oy:n mukaan turvetuotannon vaikutukset Nokeissuolla eivät ilmenneet yhdistyksen toiminta-alueella, koska yhdistys edisti sääntöjensä mukaan luonnonsuojelua Kivijärven alueella, joka sijaitsee turvetuotannon kuivatusvesiin nähden ”ylävirrassa” ja on erillinen vesialue. Toiminta-alue ratkesi ympäristöhallinnon laatiman vesistöaluerajauksen perusteella, jossa Tuohtiainen - jonka alueella Nokeissuon turvetuotantoalueen vaikutukset ilmenevät - kuului Tuohtiaisen-Ala-Kivijärven alueeseen. Yhdistyksellä oli siten valitusoikeus asiassa.

Kun valittamaan oikeutetut järjestöt on rajoitettu vain alueellisiin ja paikallisiin, kuten LSL 61 §:ssa (luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä lukuun ottamatta), toimialue on ratkaiseva. Similä toteaa, että paikallinen järjestö on ehkä useimmiten kunnallinen, mutta aina toimialue ei noudata kunnan rajoja. Tosiasiallinen toimialue ei välttämättä selviä yksiselitteisesti myöskään järjestön säännöistä, eikä välttämättä voida olettaa, että yhdistyksen kotipaikka on sama kuin sen toimialue. Tarvittaessa tuomioistuimen onkin pyydettävä asiasta selvitystä HLL 33 §:n mukaisesti.⁴⁹⁸

Myös muissa oikeusjärjestelmissä puhevaltaa käyttäville luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöille on määritelty tiettyjä rajoituksia, koska Århusin sopimus tällaiset kansalliset rajoitukset sallii. Yleisiä ovat alueelliset vaatimukset – järjestön tulee yleensä ilmoittaa säännöissään toiminta-alueensa ja esimerkiksi Italiassa järjestön tulee toimia merkittävällä alueella maantieteellisesti - ei siis vain paikallisesti. Myös ajallisia toimintavaatimuksia esiintyy ja myös minimijäsenmäärä saattaa olla säännelty. Esimerkiksi Tanskassa kaavoituslainsäädännön perusteella valittamaan oikeutettujen valtakunnallisten järjestöjen jäsenmäärä tulee olla vähintään 100⁴⁹⁹. Ruotsissa keskeinen ympäristösäädös *ympäristökaari* (*miljöbalken*) edellyttää valitusoikeuspuhevallan kriteerinä muun muassa ympäristöjärjestön jäsenmäärän olevan vähintään 2000 ja järjestön on oltava toiminut Ruotsissa

⁴⁹⁷ Poliittiset puolueet on haluttu rajata myös muualla kansalaisjärjestöpuhevallan ulkopuolelle. Ks. esim. Hollannin osalta Tolsma ym. 2009: 313.

⁴⁹⁸ Similä 1997: 220–221.

⁴⁹⁹ Kjellerup 2005:28 ja Basse & Anker 2001:168.

vähintään kolme vuotta. Vaikka vain tiettyjä järjestöjä ei siten ole otettu valitus-oikeuspuhevallan piiriin, rajaavat nuo kriteerit erityisesti pieniä paikallisia järjestöjä valitusoikeuden ulkopuolelle.⁵⁰⁰ Darpö ym. toteavatkin, että käytännössä kriteerit täyttäviä järjestöjä ovat lähinnä Ruotsin luonnonsuojeluliitto ja lintutieteellinen yhdistys⁵⁰¹.

EY-tuomioistuin on kuitenkin antanut mielenkiintoisen ratkaisun Ruotsin osalta asiassa C-263/08. Ratkaisussa YVA-direktiivin muutoksineen todetaan soveltuvan voimajohtotunneliin vuotavan pohjaveden käsittelemistä koskevaan asiaan. Puhevallan osalta todetaan, että osallistumisdirektiivillä muutettuja YVA-direktiivin artikloita 1(2) ja 10a on tulkittava niin että kansallista liikkumavaraa järjestöjen kriteerien osalta tarkasteltaessa, kansallisen sääntelyn täytyy tuottaa laaja puhevalta ja tehokkuus direktiivin säännöksille oikeudellisen muutoksenhaun kautta. EY-tuomioistuin katsoi siten, että YVA-direktiivin muutettu 10a artikla on esteenä kyseessä olevassa asiassa Ruotsin lainsäädännössä esiintyvälle järjestöjen 2000 jäsenen minimimäärävaatimukselle. Lisäksi EY-tuomioistuin toteaa, ettei järjestön roolilla menettelyvaiheessa tule olla merkitystä muutoksenhakupuhevallan osalta.

Kaikissa Euroopan maissa järjestön säännöt ovat keskeisessä tehtävässä. Esimerkiksi Kreikassa järjestön sääntöjen kautta voidaan osoittaa henkilökohtainen ja suora intressi, joita puhevalta edellyttää⁵⁰². Säännöistä tulee siten käydä ilmi ainakin järjestön toiminnan tarkoitus. Myös järjestön demokraattisuutta saatetaan vaatia, kuten esimerkiksi Italiassa.⁵⁰³ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kenellä tahansa täytyy olla mahdollisuus perustaa järjestö ja päästä sen jäseneksi. Italiassa järjestöt voivat tulla ympäristöministeriön tunnustamiksi vasta tietyt vaatimukset täytettyään ja tunnustaminen muodostaa puolestaan oikeusaseman erilaisissa ympäristöhallinnollisissa päätöksissä.⁵⁰⁴ Toisaalta oikeuskäytännön mukaan myös muilla, kuin tunnustetuilla järjestöillä voi olla puhevalta.⁵⁰⁵ Ympäristöjärjestön tulee yleensä olla myös aatteellinen eli voittoa tavoittelematon järjestö.

⁵⁰⁰ Ebbesson 2001: 451 ja Darpö ym. 2009: 646. Ks. myös Warnliing-Nerep 2008: 140-141 ja Strömberg & Lundell 2008: 59.

⁵⁰¹ Darpö ym. 2009: 646. Määritelmän ulkopuolelle jäävät esim. Greenpeace ja WWF. Darpö 2009: 180.

⁵⁰² Sioutis & Gerapetritis 2001: 266 ja 269.

⁵⁰³ Ks. Italian osalta Nespor 2005: 87 ja Zito ym. 2001: 317 sekä Belgian osalta Sadeleer & Sambom 2005: 11.

⁵⁰⁴ Law No.349/1986. Ks. myös Zito ym. 2001: 316. Virallinen etukäteinen järjestön tunnustaminen vaaditaan Italian lisäksi esimerkiksi Ranskassa ja Luxemburgissa. Ebbesson 2001: 30.

⁵⁰⁵ Ks. esim. Italian korkeimman hallinto-oikeuden (Consiglio di Stato) ratkaisu, tuomio no. 5760/2006 ja sen analyysistä Gobbato 2007: 261. Ks. myös Zito ym. 2001: 328-329. Nespor puolestaan toteaa ensimmäisen asteen hallintotuomioistuinten tulkinneen yleensä järjestöjen tunnustamisvaatimusta puhevallan perusteena vähemmän rajoittavasti kuin Consiglio di Staton. Nespor 2005: 88. Ks. Italian tuomioistuinjärjestelmästä hallinto-oikeudellisissa asioissa yleisesti Eliantonio 2009: 17.

Saksassa ympäristöjärjestöille asetetut kriteerit esimerkiksi liittovaltion luonnonsuojelulain mukaisista asioista ovat hyvin tiukkoja verrattuna muihin EU-maihin. Vasta nämä kriteerit täytettyään järjestö on oikeutettu käyttämään puhevaltaa, kun valtio tai osavaltio (länder) järjestön tunnustaa. Hallintotoimen vaikutusten tulee ensinnäkin kohdistua järjestön yhtiöjärjestyksessä määritellyyn vastuualueeseen ja järjestön täytyy olla aiemmin osallistunut hallintomenettelyyn asiassa. Osallistuminen hallintomenettelyyn on siten pakollinen ehto valitusoikeuden käyttämiselle ja se myös tarkoittaa käytännössä sitä, että järjestön argumentit lainkäytössä rajoittuvat niihin, joita se on esittänyt menettelyvaiheessa. Lisäksi järjestöltä vaaditaan riittäviä taloudellisia resursseja, toimintaa vähintään yhden osavaltion alueella ja myös sitä, että jäseneksi on kenen tahansa sen tavoitteita kannattavan mahdollista päästä. Saksassa ei ole perinteitä hyväksyvistä suhtautumisesta ympäristöjärjestöihin, vaan yleinen mielipide ei helposti näe niitä yleisen edun puolustajana niiden demokraattisen legitimaation puutteesta johtuen. Saksassa yleisen edun puolestapuhujana ovatkin toimineet perinteisesti viranomaiset.⁵⁰⁶

Joissain maissa ympäristöjärjestöt omistavat ja hallinnoivat luonnonsuojelualueita. Näin esimerkiksi Isossa-Britanniassa, jossa Royal Society of Wildlife Trusts omistaa 2 560 luonnonsuojelualueita⁵⁰⁷. Samoin Ranskassa luonnnonarvoja vaalivien järjestöjen verkosto (Conservatoires Régionaux d'Espaces Naturels, CREN) pyrkii edistämään luonnonsuojelua hankkimalla alueita omistukseensa⁵⁰⁸. Toinen asia on se, että maissa joissa puhevalta on perinteisesti kytketty maanomistukseen, järjestöjen on ollut pakko - lähinnä ennen Århusin sopimuksen voimaantuloa – ostaa hiukan maata saadakseen puhevallan. Tällaisia tilanteita on ollut meillä Suomessakin ennen erityislainsäädännön uudistuksia⁵⁰⁹.

2.2 Viranomaiset luonnon edustajana

Sekä viranomaisten että järjestöjen osalta valitusoikeuden määrittelyongelmat liittyvät ja ovat liittyneet perinteisen asianosaiskäsitteen vahvan aseman ja ympäristöoikeudellisten erityispiirteiden yhteensopimattomuuteen.⁵¹⁰ Viranomaisedus-

⁵⁰⁶ Rehinder 2009: 126, 132.

⁵⁰⁷ Bell & McGillivray 2008: 125.

⁵⁰⁸ Kyrö 2005: 33.

⁵⁰⁹ Kuusiniemi 2001f:188 ja Vihervuori 2002b: 159.

⁵¹⁰ Pitkään selkeää linjaa erityissääntelyn merkityksestä viranomaisten osalta ei kyetty vetämään, mutta nykyään päätöksessä esiintyvien intressien valvonta saattaa tuottaa viranomaiselle valitusoikeuden ilman nimenomaista säädösperstusta. Ks. Vihervuori 1981 s. 209–214 ja Mäkinen 2004 s. 125. Täysin selvä raja ei vielä ole, sillä HLL 6 §:n yleissäännöksen merkitys viranomaisen valitusoikeudesta kun se on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi riip-

tuksella on kuitenkin pidemmät ja joissain asioissa – kuten vesiasioissa – hyvin pitkät perinteet ympäristöasioiden edustamisessa. Viranomaisten rooli on vielä nykyäänkin myös painottuneempi kuin ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöjen, vaikka kehityksen suunta onkin ollut näille tahoille edullinen viime aikoina.⁵¹¹ Darpö näkeekin Århusin sopimuksen idean törmäävän Länsi-Euroopassa vahvan yhteiskunnan perinteeseen ja käsitykseen viranomaisista ympäristöintressin yksinomaisina puolustajina⁵¹².

Viranomaiset hoitavat sekä laillisuus- että edunvalvontatehtäviä. Laillisuusvalvonnassa on kyse lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja viranomaisilla on erinäisiä keinoja joita voidaan käyttää säännösten tai päätösten vastaisissa tilanteissa. Edunvalvonta tarkoittaa laissa säädetyn tehtävän hoitamista niin, että viranomainen toimii kyseessä olevan edun edustajana. Tällöin viranomainen ei siis ole perinteisessä mielessä puolueeton vaan selkeästi käyttää esimerkiksi puhevaltaa juuri tätä etua koskevissa asioissa.

Viranomaispuhevallan ongelma luonnon kannalta on se, että viranomaiset edustavat erilaisia intressejä. Yleinen etu jakaantuu vielä eri sektoreiden viranomaisten valvottavaksi, ja sisältää jo käsitteenäkin luonnon kannalta täysin ristiriitaiset elementit. Myös sama viranomainen voi samalla edustaa sekä luonnon että muuta yleistä etua, esimerkiksi taloudellista intressiä. Näitä punnitaan viime kädessä tuomioistuinten käsittelyssä.⁵¹³ Aluehallinnon uudistus on tuonut tähän vielä uusia tasoja, kun ympäristöasioita hoidetaan aluehallintovirastoissa (AVI) yhdessä muiden hallintoasioiden kanssa samassa organisaatiossa ja myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY) hoidetaan ”saman katon alla” useita vastuualueita. Tällöin yhä tärkeämpää on se, että yleinen etu eriytyy eri vastuualueille ja toisaalta myös se, että ympäristöasioiden sisäisenkin ristiriitaisuus sitä edustavan viranomaisen sisällä tunnistetaan.⁵¹⁴ Ympäristövaliokunta esimerkiksi on huomauttanut, että vaikka kaikkien ELY:n vastuualueiden tarkoituksena on yleisen edun valvonta, eri lakien yleisellä edulla tarkoitetaan eri asioita, jotka voivat

puu siitä, nähdäänkö erityissääntely tyhjentävänä, ja näin yleissäännöksen syrjäyttävänä. Mäkinen 2004 s. 126.

⁵¹¹ Ks. Kuusiniemi 2001a s. 122. Ks. myös Darpö ym. 2009: 646, jossa todetaan sekä Ruotsissa että Suomessa viranomaisen roolin yleisen edun valvojana olevan perinteisesti vahva.

⁵¹² Darpö 2009: 176.

⁵¹³ Mäkinen 2004: 125. Ympäristövaliokunnan mietinnössä YmVM 14/1994 vp (yksityiskohtaiset perustelut, 4 §). tähän kiinnitettiin huomiota alueellisten ympäristökeskusten osalta. Mietinnössä todetaan, että alueellisten ympäristökeskusten tehtäväpiiri tulee olemaan paitsi varsin laaja, myös osittain vastakkaisiakin tehtäviä sisältävä. Valiokunta huomauttaa, että käsittelyn puolueettomuuteen on tällöin kiinnitettävä erityistä huomiota.

⁵¹⁴ Ks. HE 59/2009, s. 69. Aiemmista hallinnon rakenneuudistuksista ks. Siitari-Vanne 2000: 1222–1223.

olla keskenään ristiriidassa. Ympäristövaliokunta piti siten tärkeänä, että eri vastualueiden itsenäisestä puhevallasta säädettäisiin laissa selkeästi.⁵¹⁵

Alueellisten ympäristökeskusten tehtäviä siirtyi uudistuksessa sekä aluehallintovirastoihin että elinkeino- liikenne ja ympäristökeskuksiin. Aluehallintovirastot edistävät perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saataavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestävää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Keskeistä toiminnassa on alueellisen yhdenvertaisuuden toteuttaminen. Niiden tehtävät koostuvat alueellisten ympäristökeskusten lisäksi entisten lääninhallitusten, ympäristölupavirastojen, ja työsuojelupiirien tehtäviä. Käytännössä AVI:en vastuualueena ympäristöasioissa ovat ympäristöluvut. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin puolestaan yhdistetään TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien ja osin lääninhallitusten tehtävät. Painotukset on jaettu siten, että aluehallintovirastot hoitavat toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä ja elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset puolestaan huolehtivat toimeenpano- ja kehittämistehtävistä.

Viranomaisten toimien puolueettomuusvaatimus on kirjattu esimerkiksi hallintolakiin (6 §). Säännöksen taustalla ovat vaatimukset lainmukaisuudesta (PeL 2 §) ja riippumattomuudesta. Esimerkiksi alueellisen ympäristökeskuksen ristiriitaiset tehtävät eivät ole kuitenkaan voineet oikeuskäytännönkään mukaan vaarantaa puolueettomuutta lainvastaisuuden kautta, koska sen tehtävät oli kirjattu lähtökohtaisestikin ristiriitaisena ympäristöhallinnosta annettuun lakiin (559/1995) (4 §)⁵¹⁶. Aluehallinnon uudistus ei tuo tähän muutosta, vaan tekee vielä laajemman tehtäväkentän ristiriitaisuusineen lainmukaiseksi (L elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista 3 §). Myöskin vanhat ympäristöviranomaisen sisäiset ristiriitaisuudet jäävät edelleen voimaan, sillä esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3.2,3 §:n mukaan ELY:t huolehtivat yleisen edun valvonnasta ympäristö- ja vesiasioissa, mutta niiden vastuulla ovat myös valtion vesitaloudelliset luvat.

Ristiriitaisuuksiin on kuitenkin osittain puututtu lainsäädännöllä. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 20 §:n mukaan jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvaa valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettävä 8 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään ja

⁵¹⁵ YmVL 25/2009 vp.

⁵¹⁶ Ks. esim. KHO 2005:7.

ratkaisemaan asia. ELY:n yhden vastuualueen sisäisiä ristiriitoja tai vastuualueiden välisiä ristiriitoja silloin kun ELY ei ole asianosainen, kyseinen pykälä ei kuitenkaan ratkaise. Esimerkkinä yhden vastuualueen sisäisistä ristiriitaisuuksista mainittakoon esimerkiksi MRL 171.2,2 §:n ELY:n toimivaltaan kuuluva poikkeamis päätös vaikkapa vähäistä suuremman rakennusoikeuden osoittamisesta alueelle, jolle asemakaavassa ei ole osoitettu rakennusoikeutta. ELY:n sama vastuualue myös valvoo näissä tilanteissa, ettei päätös ole luonnonsuojelulain vastainen (LSL 63 §). Edellä mainittu 20 § tuskin soveltuu tällaisiin vastuualueella jo vanhastaan esiintyviin alueellisen ympäristökeskuksen ristiriitaisista tehtävistä periytyviin *sisäisiin* ristiriitaisuuksiin, sillä ainakin hallituksen esityksen mukaan pykälä näyttää olevan tarkoitettu lähinnä ELY:jen eri vastuualueiden välisten kollisiotilanteiden ratkaisemiseen⁵¹⁷.

Ympäristöhallinnon viranomaisista museovirasto ja tielaitos ovat olleet aluehallinnon uudistukseen saakka selkeimmin yhtä intressiä edustavia, muut - kuten alueellinen ympäristökeskus – ovat joutuneet ympäristöintressin rinnalla yhteen sovittamaan esimerkiksi valtakunnallisia tavoitteita ja erilaisia intressejä vaikkapa kaavoituksessa⁵¹⁸. Tällaisesta kaksoisroolista biologisten luonnonvarojen käyttäjänä ja suojelijana puhuu myös Kokko. Hän painottaakin yksilöiden ja järjestöjen roolia puhevallan käyttäjinä, koska näitä tahoja tarvitaan biodiversiteetin turvaamisen täydentäjinä juuri julkisen vallan kaksoisroolin tai muiden väärinkäyttötilanteiden vuoksi.⁵¹⁹

Viranomaisten ristiriitaiset roolit näkyvät sekä niin, että samassa tapauksessa sama viranomainen voi olla erilaisissa rooleissa puhevallan käyttäjänä sekä myös niin, että viranomainen ei käytä puhevaltaa. Jälkimmäisissä tapauksissa on vaikea tosin osoittaa, että viranomaisen pidättäytyminen puhevallan käytöstä johtuisi sen ristiriitaisista rooleista. Tämä vaatisikin haastattelututkimusta, mutta koska ympäristöhallinto on tällä hetkellä voimakkaassa muutostilassa, en ole nähnyt vanhaan tilanteeseen liittyviä haastatteluja tarkoituksenmukaisina tässä tilanteessa. Tulevaisuuden osalta haastattelut puolestaan sijoittuisivat järkevämmin aikaan kun AVI:en ja ELY:jen puhevaltakäytännöstä on jo konkreettista näyttöä.

Seuraavista tapauksista voidaan kuitenkin päätellä, että ympäristöviranomaiset eivät käytä puhevaltaa kaikissa luonnon edun näkökulmasta merkittävissä tilan-

⁵¹⁷ Hallituksen esityksen mukaan kollisiotilanne voi syntyä esimerkiksi kun viraston ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualueen tulisi käsitellä asiaa, joka on vireillä saman keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueella. HE 59/2009 vp, s. 69.

⁵¹⁸ Mäkinen 2004: 135.

⁵¹⁹ Kokko 2003: 78.

teissa, joissa olisi valituksen menestymismahdollisuuksia. Joskus saattaa olla kysymys myös siitä, että erilaisten ratkaisujen vaikutukset ympäristöintressille ovat hyvin epäselvät, eikä viranomainen valita niin helposti ”varmuuden vuoksi” kuin ympäristöjärjestö. Sen on myös otettava huomioon muita intressejä, kuin pelkkä ympäristöintressi. Riippuvatpa ympäristöviranomaisen passiivisuuden syyt sitten mistä tahansa, näyttää siltä, että ympäristöjärjestöjen puhevalta paikkaa toisinaan viranomaisen jättämää tilaa. Näin se myös aktivoi tuomioistuimen valvonnallisen funktion, joka muuten jäisi toteutumatta.

Tapauksessa KHO 2000: 42 luonnonsuojelujärjestö toi esille dyyniluontotyyppien osalta Vattajanniemen alueen rajojen määrittelyn puutteet suhteessa luontodirektiivin 4 (1) artiklan edellyttämiin luonnontieteellisiin perusteisiin ja asianmukaiseen tieteelliseen tietämykseen. KHO kumosikin valtioneuvoston päätöksen järjestön valituksen johdosta, sillä valtioneuvosto oli ylittänyt harkintavaltansa erilaisia yleisiä etuja yhteen sovittaessaan. Natura-alueen rajausta oli tapaukseen liittyneen ympäristökeskuksen vastineen mukaan syntynyt puolustusministeriön ja ympäristöministeriön välisten neuvottelujen tuloksena, ei tieteellisen tietämyksen ja luonnontieteellisten perusteiden mukaan, koska myös maanpuolustukselliset seikat vaikuttivat ratkaisuun.⁵²⁰

Tapauksessa KHO 2004:40 puolestaan oli kyse Kukkiajärven luontoarvoista, jotka oli otettava huomioon MRL 39 §:n ja 73 §:n mukaisesti rantayleiskaavan mitoitusperusteita laadittaessa. Luonnonsuojelujärjestön valituksesta kaava katsottiin lainvastaiseksi hallinto-oikeudessa, koska kaavassa oli osoitettu Kukkiajärven ranta-alueelle liikaa rakentamista, eikä vesistön ja luonnon ominaispiirteitä ollut otettu riittävästi huomioon. Ranta-alueille ei myöskään jäänyt riittävästi rakentamatonta aluetta. Vaikka yleiskaava ei saa aiheuttaa maanomistajalle kohtuutonta haittaa, tämä ei voinut olla peruste ohittaa edellä mainittujen säännösten sisältövaatimukset rantayleiskaavalle, vaikka paikoin Kukkiajärven alueella oli aikaisemmin toteutettu hyvin tiheää rakentamista. Kunnanvaltuusto valitti hallinto-oikeuden ratkaisusta, mutta KHO pysytti ratkaisun.

Kunnanvaltuusto vetosi valituksessaan myös siihen, että hallinto-oikeus ohitti Pirkanmaan ympäristökeskuksen hyväksyvän osuuden sen kaavan valmistelun aikaisessa valvontatoiminnassa. Ympäristökeskuksen lausunnosta kyseisen valituksen johdosta KHO:lle voidaan kuitenkin nähdä vain, että käytettävissä olleen aineiston perusteella ei ympäristökeskuksen mukaan ollut kattavasti todettavissa, millaiseen lopputulokseen mm. Kukkian alueella johtaisi matalamman laskennallisen mitoitussarvon käyttäminen ajatellen rantayleiskaavan sisältövaatimusten, alueen luonnonarvojen turvaamisen parempaa saavuttamista ja toisaalta ratkaisun kohtuullisuutta maanomistajille. Tässä voidaan nähdä, että viranomainen ei valittanut, koska tilanteeseen liittyi niin suuri epävarmuus. Toisaalta varovaisuusperiaate voisi ohjata viranomaista myös tällaisessa tilanteessa käyttämään puhevaltaa.

⁵²⁰ Ks. Kokko 2003: 79.

Riippumattomuus taas tarkoittaa sitä, etteivät ulkoiset vaikutukset tai omat henkilökohtaiset intressit saa vaikuttaa viranomaisen toimintaan.⁵²¹ Tästäkään ei siis oikeastaan ole kysymys ympäristöviranomaisten ristiriitaisten tehtävien kohdalla, ja lähtökohtaisesti ristiriitaisten tehtävien asetelma mahdollistaa viranomaisille myös niin suuren harkintavallan, että on yleensä varsin mahdotonta osoittaa riippumattomuuden vaarantuneen. Aerin mukaan viranomaistoiminnan puolueettomuus on kuitenkin yksi oikeuspoliittinen tavoite. Julkisen edun valvonta tulisi tämän valossa hänen mukaansa siirtää erillisille viranomaistahoille, kuten veroasioissa on tehty asiamiesjärjestelmän kautta.⁵²² Toisaalta ympäristöasioissa yleinen etu ei aina ole yksiselitteinen, vaan siitä voi olla erisuuntaisia käsityksiä. Täten yleisen edun valvonnan jakaminen mahdollisimman monelle taholle edistänee parhaiten yleisen ympäristöedun toteutumista.

Se nähdäänkö luonnon etu itsenäisenä suojattavana intressinä, vai osana ihmiskeskeisimpiä yleisen ympäristöedun ulottuvuuksia, heijastuu myös toimivaltakysymyksiin ja sitä kautta puhevaltaan. Laki ympäristöhallinnosta tunnusti ihmiskeskeisempien tavoitteiden ohella nimenomaisesti luonnon monimuotoisuuden ja toimintakyvyn ylläpidon koko ympäristöhallinnon yleisiksi tehtäviksi (1 §). Alueelliselle ympäristökeskukselle erityisesti määrättyjen tehtävien yhteydessä tätä luonnon monimuotoisuutta ja toimintakykyä samassa laissa ei enää mainittu, mutta hallituksen esityksessä myös nämä tehtävät eriteltiin alueelliselle ympäristökeskuksellekin kuuluvaksi (4 §). Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista puolestaan määrittelee yhdeksi ELY:n tehtäväksi luonnon monimuotoisuuden suojelun, mutta luonnon toimintakyvystä ei ole mainintaa (3 §). Tällä ei liene kuitenkaan merkitystä luonnon edustamisen kannalta, sillä monimuotoinen luonto voitaneen nähdä myös toimintakykyisenä. Sanamuodon muutoksen syistä ei ole mainintaa valmisteluaineistossa.

Toisaalta on huomattava, että myös edunvalvontajärjestöjen toimialavaatimukset erityislainsäädännössä ovat sekä ihmis- että luontokeskeisiä. Yleensä vaaditaan, että toimialana on luonnonsuojelun, ympäristönsuojelun, terveydensuojelun tai asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen. Järjestöjen ja ympäristöviranomaisten ero tässä suhteessa on kuitenkin siinä, että ympäristöviranomaiset huolehtivat kaikista tavoitteistaan samanaikaisesti, olivatpa ne sitten ihmiskeskeisiä tai luontokeskeisiä, kun taas järjestöt voivat edustaa myös pelkästään luonnonsuojelua tai asuinympäristön viihtyisyyttä.

⁵²¹ Mäenpää 2003: 154. Aluehallintouudistuksessa valmisteluaineistossa todetaan, että ristiriitaiset roolit ympäristökeskuksen sisällä on voitu ratkaista eri vastualueiden toisiinsa nähden itsenäisillä hallintoprosessuaalisilla puhevalloilla. HaVM 13/2009 vp.

⁵²² Aer 2000: 145.

Kuten edellä tuli ilmi, viranomaisilla on erilaisia, jopa yhtäaikaisia ja ristiriitaisiakin rooleja. Keskeistä on huomata, että viranomaiset tästä johtuen myös esimerkiksi tekevät hallintopäätöksiä, tai toimivat hallintopäätöstä tehtäessä asiantuntijana ja lausunnonantajana tai viranomainen voi myös valvoa toista viranomaista. Vaikkapa hallintokantelun viranomaisen toiminnasta voi siten tehdä toinen viranomainen omaan tehtäväpiiriinsä kuuluvissa asioissa⁵²³. Myös valitusoikeuspuhevallan osalta viranomainen voi olla erilaisissa rooleissa kuten valvovana viranomaisena valituksen tekijänä mutta myös toisaalta päätöksentekijänä, jolloin jatkovalitusoikeus on toisinaan mahdollinen jos sen päätös muuttuu. Tämä ei kuitenkaan ole automaattisesti lähtökohta, vaan viranomaisen jatkovalitusoikeus riippuu asioiden luonteesta, yleisen edun valvonnasta ja tarpeesta pitää soveltamis- ja oikeuskäytäntö yhtenäisenä.⁵²⁴ Kun viranomainen on hallintoprosessissa asianosaisen vastapuolen roolissa, korostuu kuitenkin *fair balance* –vaatimus, millä tarkoitetaan sitä, että prosessissa huomioidaan osapuolten epätasa-arvoinen asema. Viranomaisen prosessitoimiin ei siten pitäisi voida kohdistaa sen suurempaa luottamusta, kuin asianosaisenkaan.⁵²⁵

Valitusoikeus- ja hallintokanteluasioihin liittyy aluehallinnon uudistuksen tiimoilta epämääräisyyttä vaikka erityislainsäädäntö puhevallasta säilyykin⁵²⁶. Missä määrin jatkossa viranomaiset esimerkiksi valittavat toisen vastualueen päätöksistä kun yhteistyösuhteet ja valmisteluaineistossa korostettu sisäisten ratkaisukeinojen ensisijaisuus korostuu ELY:ssä? Tällainen kollisiotilanne voisi syntyä esimerkiksi tiehankkeiden ja ympäristönsuojelullisen valvontaroolin välille. Mikä merkitys tällöin on sillä, että siirtomenettelyllä toiseen ELY:yn pyritään ratkaisemaan vastualueiden väliset kollisiotilanteet, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida sisäisin toimenpitein järjestää? Sisäiset toimenpiteet ovat siis ensisijaisia. Sopiminen ja kompromissit eivät kuitenkaan ympäristöasioissa aina ole mahdollisia. Väittäisinkin, että edellä esitettyjä erilaisia viranomaisen rooleja ei ole alue-

⁵²³ Kulla 2008: 299.

⁵²⁴ Ks. Aer 2006: 40–52.

⁵²⁵ Halila 1999: 234–235. Leinonen ym. huomioivat, että viranomaisen jatkovalitusoikeus edellyttää ympäristönsuojeluasioissa nimenomaisesti ympäristönsuojeluedun valvontaa. Valitus, jolla lähinnä tuetaan yksityisen toiminnanharjoittajan valitusta, voi jäädä tutkimatta. Leinonen ym. 2008: 353.

⁵²⁶ Hallituksen esityksessä todetaan, että valtion aluehallinnon ”viranomaisten tehtäviä koskevia erityislakeja on tarkoitus muuttaa uudistuksen yhteydessä siten, että niissä olevat maininnat nykyisistä aluehallinnon viranomaisista korvattaisiin maininnalla aluehallintovirastosta tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta.” Myös joitain uudistuksesta johtuvia muita välittömiä tekniseluonteisia muutoksia tehtäisiin. Erityislaeissa aluehallinnon viranomaisille säädettyjen tehtävien aineelliseen sisältöön ei sinänsä kuitenkaan ole tarkoitus tehdä muutoksia tai uudistuksia. HE 59/2009 vp, s. 23.

hallinnon uudistuksessa tunnistettu ja siksi uudistus johtaa todennäköisesti vielä moniin ongelmatilanteisiin oikeuskäytännössä.

Ympäristövaliokunta piti tärkeänä, että lakiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista olisi otettu säännös, jonka mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen vastuualue käyttää itsenäistä puhevaltaa muissa viranomaisissa vireillä olevissa vastuualueen tehtäviin ja toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Ympäristövaliokunta huomautti myös, että olisi olennaista, että kukin vastuualue antaa oman lainsäädäntönsä mukaisen yleisen edun osalta lausuntonsa esimerkiksi aluehallintoviranomaiselle itsenäisesti. Nämä huomiot olivat ympäristövaliokunnan mukaan tärkeitä, koska yleinen etu esimerkiksi kalataloudessa on eri asia kuin ympäristö- ja vesiasioissa ja yleiset edut voivat tällöin myös olla ristiriidassa keskenään.⁵²⁷

Laissa elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista kuitenkin todetaan vain, että elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa, jollei toiminnallisesta ohjauksesta vastaavan ministeriön tai keskushallinnon viraston edustaja sitä tee. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen oikeudesta käyttää valtion puolesta asianomistajan puhevaltaa säädetään erikseen (24 §). Vihervuori huomauttaakin asiantuntijalausunnossaan hallintovaliokunnalle, että edellä mainitulla säännöksellä ei ole merkitystä hallintoasioissa, koska näissä tilanteissa valtiota ei edusteta viranomaisten taholta jakamattomassa mielessä, vaan kukin viranomainen edustaa omaa toimialaansa ja valvontatehtäväänsä⁵²⁸. Eri vastuualueiden puhevaltakysymykset jäävät siten vähintäänkin epäselviksi.

⁵²⁷ YmVL 59/2009 vp.

⁵²⁸ Vihervuori 2009: 7. Aina valtion eri sektoreiden viranomaisia ei ole nähty erillisinä subjekteina. Merikosken teoksissa tulee esille esimerkiksi näkemys siitä, että valtio muodosti yhden ja yhtenäisen julkisoikeudellisen subjektin. Tällöin oikeudenkäynti valtion viranomaisten välillä ei hänen mukaansa ollut mahdollista, vaan valtioneuvoston tuli käsitellä erimielisyydet. Merikoski 1976: 16.

3. LUONNON EDUSTAJIEN PUHEVALTA HALLINTOMENETTELYSSÄ

Hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä voidaan usein tarkastella ajallisena ja sisällöllisenä jatkumona. Näistä hallintomenettelyn roolia kuitenkin korostetaan. Näin siksi, että tällä on merkityksensä ei vain prosessiekonomisiin kysymyksiin, vaan myös oikeusturvaan, jonka soisi toteutuvan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.⁵²⁹ Hallintolainkäyttölakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että hallintotoiminnassa tavoitteena on, että hallintopäätökset tulevat oikeiksi niin varhain kuin mahdollista. Tähän on vaikutusta hallinto-organisaatiolla, materiaalisella lainsäädännöllä, hallintomenettelyllä ja hallinnon valvonnalla⁵³⁰.

Hallintomenettelyä sääntelee yleislakina hallintolaki, joka on toissijaisesti sovellettava säädös⁵³¹. Hallintolain taustalta löytyy muun muassa tehokkuusvaatimus, joka asettuu yhdeksi tärkeäksi hallinnon tavoitteeksi ja toisinaan se nähdään jopa rajoitteena avoimelle ja vuorovaikutteiselle hallinnolle. Mitä enemmän mielipiteitä esimerkiksi täytyy ottaa ympäristöhallinnossa huomioon, sitä kauemmin asioiden käsittely kestää ja sitä enemmän myös vaaditaan käsittelyyn resursseja. Toisaalta esimerkiksi oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisussa todetaan hallintolain tavoitteiksi hallintotoiminnan laadun ja tehokkuuden edistäminen. Tämä tarkoittaa päätöksentekoprosessin toimivuutta ja yksinkertaisuutta, mutta myös mm. asiakassuhteen virheettömyyttä ja joustavuutta. Osana laatua on mainittu myös mahdollisuus vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.⁵³² Tavoitteet eivät ole uusia, sillä esimerkiksi Merikosken teoksissa mainitaan oikeussuojan ja tehokkuuden välisen jatkuvan keskinäisen kilpailun olemassaolo ja sopivan tasapainon saavuttaminen näiden kesken yhtenä hallinto-oikeudellisen lainsäädännön tärkeimmistä tehtävistä⁵³³.

Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä viranomaisten toiminnan laatu ja tehokkuus olivat edelleen keskeiset tavoitteet. Varsinaiseen lakipykälään (hallintolaki 1 §) lain tarkoituksena on määritelty hyvän hallinnon ja oikeusturvan edistämisen lisäksi edistää myös hallinnon palveluiden laatua ja tuloksellisuutta. Hallituksen esityksessä myös todettiin, että lain tavoitteena olisi saada se koskemaan mahdollisimman kattavasti julkisen hallinnon eri muotoja, eli erityislainsäädän-

⁵²⁹ Siitari-Vanne 2000: 1212.

⁵³⁰ HE 217/1995 vp, s. 4.

⁵³¹ Ks. esim. Kulla 2008: 92. Ks. Niemivuo & Keravuori 2003: 141.

⁵³² Oikeusministeriö 1997: 7.

⁵³³ Merikoski 1966: 115; Merikoski 1968b: 3 ja Merikoski 1976: 28.

nön tarve pyrittäisiin minimoimaan.⁵³⁴ Tehokkuus ei siten ole hallintolain valmistelussa tavoitteena ollut kaiken muun ylittävä, joskin nimenomaan luonnon edustamisen erityispiirteitä tehokkuuden vastapuolena uudistuksessa ei ole huomioitu⁵³⁵. Hallinto-oikeudessa näkyikin selkeä linjaus siitä, että ympäristöoikeuden erityispiirteet otetaan kuitenkin huomioon erityislainsäädännössä, ei yleislaissa, vaikka tavoite onkin ollut päinvastainen. Tämä on ymmärrettävää, kun nimenomaan ympäristöhallinto-oikeuden erityispiirteet ovat hyvinkin poikkeavia muihin hallinnonaloihin verrattuna.

Puhevallan osalta valitusoikeutta edeltävissäkin vaikutusmahdollisuuksissa jaetaan osallistujat asianosaisiin ja ei-asianosaisiin. Se jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on hallintoasiassa asianosainen, mutta myös välilliset oikeudelliset intressit voivat johtaa hallintomenettelyssä asianosaisuuteen.⁵³⁶ Niemivuo ja Keravuori toteavat, että hallinnossa on kyse aineellisesta asianosaiskäsitteestä, millä tarkoitetaan sitä, onko asiassa tehtävällä ratkaisulla merkitystä henkilön oikeusaseman kannalta. Eli kun kaikki joiden oikeudellista asemaa käsiteltävänä oleva asia koskee, ovat asianosaiskäsitteen piirissä, asianosaisen asema ja vaikutusmahdollisuudet tulevat mahdollisimman kattavasti turvatuiksi. Myös välillinen vaikutus voi aiheuttaa Niemivuo ja Keravuoren mukaan asianosaisaseman, mutta toisaalta oikeudellisen vaikutuksen vaade rajaa asianosaisten piiristä pois ne, joilla on vain tosiasiallinen intressi asiaan.⁵³⁷ Myös Vihervuori pitää esimerkiksi ympäristönsuojelulain asianosaisen määritelmää poikkeuksena pääsääntöiseen välittömyysvaatimukseen. Mäenpää puolestaan ei näe välillistä vaikutusta asianosaisuuden perusteena, mutta hän ei huomioi tässä esimerkiksi ympäristölupapäätöksen valmisteluun asianosaisina osallistuvia kauempana sijaitsevan kiinteistön omistajia, haltioita tai muita asukkaita, jotka taas Niemivuo ja Keravuori nostavat esimerkiksi välillisistä vaikutuksista.⁵³⁸ Toisaalta tässä on kysymys siitä, että erityislainsäädäntö määrittelee asianosaisen käsitteen normaalia laajemmaksi (joiden etua tai oikeutta asia *saattaa* koskea, YSL 37.1 §)

Luonnon edustajien osalta nimenomaan hallintomenettelyssä asianosaisuuden käsite ei mielestäni ole oleellinen, koska hallintomenettelyyn liittyy niin paljon erityissääntelyä, jonka puitteissa esimerkiksi luonnon- ja ympäristönsuojelujärjes-

⁵³⁴ HE 72/2002 vp, s. 30. Ks.

⁵³⁵ Ks. myös Niemivuo & Keravuori 2003: 381, joiden mukaan ihmisten oikeudet, osallistumismahdollisuudet ja oikeusturva eivät ole, eivätkä saa olla, hallinnon tuottavuuden, tehokkuuden ja tuloksellisuuden kanssa ristiriidassa.

⁵³⁶ Ks. esim. Kulla 2008: 128-129.

⁵³⁷ Niemivuo & Keravuori 2003: 141-146.

⁵³⁸ Mäenpää 2003: 135 ja Niemivuo & Keravuori 2003: 148.

töt pääsevät käyttämään puhevaltaa riippumatta siitä ovatko ne asianosaisia vai eivät. Tätä asianosaiskäsitteen epäoleellisuutta osoittanee myös se, että oikeustapauksia rajanvedosta asianosaisen ja ei-asianosaisen välillä hallintomenettelyssä luonnon edustajien osalta löytyy hyvin vähän verrattuna valitusoikeusvaiheeseen. Käytännössä ongelmat keskittyvätkin pikemminkin siihen, kuinka järjestöjen menettelyyn tuoma tieto tosiasiallisesti huomioidaan ja toisaalta siihen, mikä erityisten puhevallan käsitteiden (osalliset, yleisö, mielipiteet jne.) oikeudellinen merkitys on, kun niitä osittain käytetään samassa tarkoituksessa, kuin asianosaisen käsitettä. En siten tässä jaksossa vielä tarkemmin keskity asianosaissproblematiikkaan, vaan avaan sitä vasta valitusoikeuden yhteydessä. Lisäksi asianosaissäätelyn perusajatus on sekä hallintomenettelyssä että -prosessissa sama, joten tästäkään syystä asianosaaisuutta ei käsitellä tässä yhteydessä erikseen⁵³⁹.

3.1 Vireillepano

Vireillepanossa kyse voi ensinnäkin olla vireillepanosta, joka johtaa asian *asialliseen vireilletuloon*, eli vireillepanijalla on oikeus saada sisällöllinen asiaratkaisu esitettyihin vaatimuksiin. Asiallinen vireilletulo tulee erottaa muodollisesta vireilletulosta, jossa viranomainen on kyllä velvollinen käsittelemään asian, mutta asiaa ei välttämättä tarvitse ratkaista sisällöllisesti. Perinteisesti asiallinen vireilletulo on mahdollinen vain asianosaisen aloitteesta ja muut kuin omassa intressissään esitetyt vaatimukset johtavat vain muodolliseen vireilletuloon. Ympäristöoikeudessa vireillepanoon oikeutettujen piirin erityissäätely johtaa kuitenkin siihen, että esimerkiksi ympäristöjärjestöillä on mahdollisuus aloitteisiin, jotka johtavat nimenomaan asialliseen vireilletuloon.⁵⁴⁰ Myös viranomainen voi toimivaltaansa kuuluvissa asioissa panna hallintoasian vireille omasta aloitteestaan. Tällainen tilanne syntyy esimerkiksi kun viranomainen ryhtyy valmistelevaan yleiskä-

⁵³⁹ Tämä ei tosin tarkoita sitä, että asianosaistuohuvalta asian valmistelussa johtaisi automaattisesti asianosaisen asemaan myös valitusoikeusvaiheessa tai toisinpäin. Ks. Niemivuo & Keravuori 2003: 148.

⁵⁴⁰ Mäenpää 2000: 260–263. Ks. myös Kulla 2008: 138–139. Yleinen vireillepano-oikeus on meillä laaja. Mäenpään mukaan kuka tahansa voi tehdä aloitteen tiettyyn toimenpiteeseen ryhtymisestä, ilmoituksen hallinnollisesta epäkohdasta tai vastaavan vireillepanon yleisemmän intressin toteuttamiseksi. Yleinen vireillepano-oikeus johtaa siis muodolliseen vireilletuloon. Luonnonsuojelujärjestö voi Mäenpään esimerkkiä mukaillen siten esittää vaatimuksen ympäristöviranomaiselle ilmanlaadun parantamiseksi tehtäviksi toimenpiteiksi, mutta viranomaiselle ei synny asiallista ratkaisupakkoa vaikkapa tiukempia päästörajoituksia asettamalla. Ks. myös Mäenpää 2003: 127–128.

⁵⁴¹ Mäenpää 2003: 109–110.

Osallistumisoikeusdirektiivistä⁵⁴² johtuvat muutokset saatettiin kansallisesti voimaan YVAL:n yhteydessä siten, että yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea ovat oikeutettuja osallistumaan. Direktiivin sanamuodon mukaan yleisölle, jonka etuihin ja oloihin hanke saattaa vaikuttaa, on turvattava oikeus osallistua, joten sen sisältö ei välttämättä olisi vaatinut näin laajaa kansalais- ja edunvalvontajärjestöjen osallistumisoikeutta. Toisaalta Århusin sopimuksessa yleisöön kuuluvaksi katsotaan myös tällaiset järjestöt. Hallituksen esityksen mukaan muutosta pidettiin vallitsevan käytännön mukaisena, koska esimerkiksi valtakunnalliset järjestöt olivat jo aikaisemminkin voineet osallistua arviointimenettelyyn.⁵⁴³ YVA-menettelyssä vireillepanokin on mahdollista myös järjestöjen osalta, mutta tätä ei ole kirjattu lakiin viimeisimpien muutosten jälkeenkään. Esimerkiksi Hokkanen ja Pölönen näkisivät YVA-menettelyn soveltamisasian vireillepano-oikeuden kirjaamisen lakiin konkreettisena kansalaisosallistumisen vaikuttavuuden edistämiskeinona⁵⁴⁴. Erityisesti harkinnanvaraisen YVA:n osalta ongelma on oleellinen. Jos yleisön vireillepano-oikeus kirjattaisiin lakiin, olisi tällöin kyse myös voimakkaammin edellä esitetyn määritelmän mukaisesti vaatimuksen *asiallisesta vireilletulosta*.

Vesilain säännöstelyä koskevan selvityksen jo myönnetystä luvasta on tehnyt aluehallinnon uudistukseen saakka alueellinen ympäristökeskus riittävässä yhteistyössä muiden asiaan liittyvien tahojen kanssa, jos säännöstelystä aiheutuu ve-siympäristön ja sen käytön kannalta huomattavia haitallisia vaikutuksia eikä päätökseen ole sovellettava 10 a §:ää, eli säännöstelyluvan ehtoja ei ole määrätty jo lähtökohtaisesti tarkistettavaksi määräajoin. Tämän jälkeen hakemuksen vesilain lupamääräysten tarkistamiseksi tai uusien lupamääräysten asettamiseksi voivat tehdä alueellinen ympäristökeskus (jatkossa ELY), kunta tai kalatalousviranomai-nen (vesilaki 8:10b), jos haitallisia vaikutuksia ei voida muutoin riittävästi vähen-tää. Seuraavassa tapauksessa esille tulevat hyvin ympäristöviranomaisen ristiriitaiset roolit, kun alueellinen ympäristökeskus oli sekä säännöstelyluvan haltija että yleisen edun valvoja, joka haki tarkistusta lupamääräyksiin. Lisäksi alueelli-nen ympäristökeskus oli voimalaitosyhtiön ja valtion viranomaisen välillä tehdyn yhteistoimintasopimuksen osapuoli sekä laillisuusvalvontaviranomainen. Ristiriitaisuus ympäristöviranomaisten rooleissa säilyy myös aluehallinnon uudistuksen jälkeen. *Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta ilmenee tässä tapauksessa,*

⁵⁴² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/35/EY yleisön osallistumisesta tiettyjen ympäristöä koskevien suunnitelmien ja ohjelmien laatimiseen sekä neuvoston direktiivien 85/337/ETY ja 96/61/EY muuttamisesta yleisön osallistumisen sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden osalta.

⁵⁴³ Ks. HE 210/2005 vp. s. 4.

⁵⁴⁴ Hokkanen ja Pölönen 2006: 570–571.

ettei ympäristöviranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamisessa ole tulkinnallisesti mitään epäselvää, vaikka sen roolit olisivat ristiriitaisiakin, jos puolueettomuus on muutoin asianmukaisesti turvattu esimerkiksi alueellisen ympäristökeskuksen sisällä eri osastojen riippumattomuuden kautta.

Tapauksessa KHO 2005:7 Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus oli säännöstelyluvan haltija, mutta toisaalta myös yleisen edun valvoja, missä ominaisuudessa se haki tarkistusta Uljuan tekoaltaan säännöstelyä koskeviin lupamääräyksiin. Ympäristökeskuksella luvan haltijana ja Vattenfall Sähköntuotanto Oy:llä luvasta hyötyjänä oli olemassa keskenään yksityisoikeudellinen sopimus. Säännöstelyhyödyn korvaamiskysymyksissä ympäristökeskus esiintyy myös valtion edustajana. Käytännössä alueellinen ympäristökeskus sekä luvanhaltijana että yleisen edun edustajana hyväksyi alkuperäisen ympäristölupaviraston alueellisen ympäristökeskuksen hakemusta (yleisen edun edustajana) tiukemman päätöksen. Tätä päätöstä piti oikeana myös KHO.

Säännöstelystä hyötyä saavat voimalaitokset eivät yleensä ole säännöstelyluvan haltijan omistuksessa. Tällöin säännöstelyluvan tuottamat oikeudet on järjestetty pysyvin sopimuksin. Sopimuksen pysyvyyteen hyödynsaajat eivät voi kuitenkaan luottaa, kun lupaehdoja voidaan tarkistaa yleisen edun perusteella. Käytännössä sopimuksella ei siten voida taata luvan pysyvyyttä yli lain säännösten tai lupamääräysten. Tässä keskeisenä uutena lupaehtona oli juoksutuksen muuttaminen, jotta vahingot Siikajoen kalakannalle ja vesistölle muutoinkin kyettäisiin minimoimaan. Ympäristölupavirasto poikkesi laajentavaan suuntaan ympäristökeskuksen hakemuksesta (yleisen edun valvojana), eli lupaehdoja tiukennettiin tästä. Hallinto-oikeus kuitenkin kumosi päätöksen näiden tiukennusten osalta. KHO taas kumosi hallinto-oikeuden päätöksen ja pitäytyi ensiasteen päätöksen kannalla.

Asioissa, joissa ympäristökeskus on ollut luvanhaltija, sillä on myös ollut lakisääteinen velvollisuus järjestää yleisen edun valvonta riippumattomalla tavalla (laki ympäristöhallinnosta 4-5 §). Vastaava puolueettomuuden vaatimus viranomaisen valvontatehtävissä esiintyy myös laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (4 §). Hakemuksen lupaehtojen muuttamiseksi tekikin tässä tapauksessa luvanhaltijasta ja ympäristökeskuksen johtajasta riippumaton Pohjois-Pohjanmaan ympäristökeskus yleisen edun valvojana eli käytännössä vesistövalvontapäällikkö. Käytännössä näillä eroilla ei päätöksen lopputuloksen kannalta ollut luonnon edun näkökulmasta merkitystä, sillä alueellinen ympäristökeskus molemmissa ominaisuuksissaan hyväksyi alkuperäistä hakemusta tiukemmat lupaehdot, jotka olivat yleisen edun kannalta edullisia. Ennemminkin tässä tapauksessa näyttää siten siltä, että viranomaisten ristiriitaiset roolit saattavat vaikuttaa hyödynsaajien oikeusturvaan.

Ympäristövaliokunnan lausunnossa aluehallinnon uudistusta koskien tuodaan esille nämä alueellisen ympäristökeskuksen ristiriitaiset roolit jo uudistusta edeltäneessä tilanteessa esimerkiksi juuri valtion vesioikeudellisista luvista huolehtivana tahona ja yleisen edun valvojana. Viranomaisen erilaisissa rooleissa toimiminen voi valiokunnan mukaan heikentää viranomaisen toiminnan uskottavuutta. Siksi laissa ympäristöhallinnosta on erikseen säädetty alueellisen ympäristökeskuksen puolueettomuuden varmistamisesta näissä tilanteissa. Valiokunta painottaa, että puolueettomuuskysymykseen tulee myös uudistuksessa kiinnittää riittävästi huomiota. Erityisesti lupa- ja valvontatehtävien eriyttäminen ja päätöksenteon puolueettomuudesta huolehtiminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sisällä on sen mukaan tärkeää.⁵⁴⁵

Toisaalta tilanteessa alueellinen ympäristökeskus nähdään mielestäni ainoana luonnon edustajatahona, mikä voi olla haitallista asian selvittämisen kannalta. Ympäristöjärjestöjä ei esimerkiksi kuulla vesilain 8:10b:n mukaisen selvityksen yhteydessä, jolleivät ne ole asianosaisia. Yleensä vireillepano onkin ensisijaisesti valvontaviranomaisen tehtävänä, mutta vireillepanoa täydentävät uusimman sääntelyn mukaan muut tahot, jos valvontaviranomainen ei jostain syystä ryhdy toimiin. Esimerkiksi YSL 92 §:n mukaan, jollei 77, 79 ja 84–86 §:ssä tarkoitettu asia ole tullut vireille valvontaviranomaisen omasta aloitteesta, asian voi panna kirjallisesti vireille:

- 1) se, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea;*
- 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen, ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät;*
- 3) toiminnan sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella toiminnan ympäristövaikutukset ilmenevät;*
- 4) elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä toiminnan sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen;*
- 5) muu asiassa yleistä etua valvova viranomainen.*

ELY voi lisäksi panna vireille vaatimuksen 19 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti ympäristönsuojelumääräyksen antamista koskevasta asiasta, jos kunta ei ole antanut tätä koskevaa määräystä ja määräystä on pidetty vesienhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa vesienhoitosuunnitelmassa merkityksellisenä keinona vesien tilan kannalta.

⁵⁴⁵ YmVL 25/2009 vp.

Vireillepano-oikeus omaa yhteyksiä valitusoikeuden muodostumiseen. Myös vaikei nimenomaisesti säädettäisikään, että vireillepanovalta tuottaisi valitusoikeuden vastaavassa asiassa, on tämä Vihervuoren mukaan vallitseva käytäntö⁵⁴⁶. Toisaalta Kulla toteaa, että asianosaisasema muodostuu aineellisin, eikä pelkästään muodollisin perustein. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vireillepanijalla ei välttämättä ole asianosaisasemaa, jollei hän ole asiaan oikeusasemaltaan erityisessä suhteessa.⁵⁴⁷ Leinonen ym. puolestaan toteavat ympäristönsuojeluasioiden yhteydessä, ettei vireillepano-oikeuden käyttämisen edellytystä liene välttämätöntä pitää samana tai yhtä korkeana kuin muutoksenhakuoikeuden käyttämisen edellytystä⁵⁴⁸. Vireillepanon ja valitusoikeuden yhteydessä on myös kyse oikeussuojan tarpeesta. Eli jos vireillepanolla on pyritty estämään jonkin toiminnan jatkaminen tai aloittaminen, valitusoikeuskysymys voi raueta, kun tilanne ei aktualisoidukaan esimerkiksi lunastuksen vireilletulon tai määräaikaisen luvan määräajan umpeutumisen vuoksi.⁵⁴⁹

Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymisestä päätettäessä ELY:llä on YSL 96.4 §:n mukaisesti valitusoikeus. Tähän on tullut muutos, sillä aiemmin alueellisella ympäristökeskuksella valitusoikeus oli vain sellaisesta ympäristönsuojelumääräyksestä, jota vesienhoitosuunnitelmassa oli pidetty merkityksellisenä keinona vesien tilan kannalta, ja *jos asia oli tullut vireille alueellisen ympäristökeskuksen toimesta* (YSL 92.2 §) ja kunta ei ollut antanut tätä koskevaa määräystä⁵⁵⁰.

3.1.1 Vireillepano pakkokeinoasioissa

Århusin sopimuksen vireillepanoa koskevat säännökset ilmentävät yksityisen ja julkisen intressin erottelusta irtautumista ensinnäkin siitä näkökulmasta, että yleistä intressiä voivat edustaa yksityiset tahot, mutta myös niin, että kansallisen lainsäädännön vaatimukset täyttävällä yleisöön kuuluvalla taholla on mahdollisuus turvautua hallinnollisiin tai tuomioistuimenmenettelyihin myös yksityishenkilöiden sellaisten toimien tai laiminlyöntien tutkimiseksi uudelleen, jotka ovat sopimuspuolen kansallisen ympäristölainsäädännön säännösten kanssa ristiriidassa

⁵⁴⁶ Vihervuori 2000a: 375. Ks. esim. KHO 3.3.2006/437 LRS.

⁵⁴⁷ Kulla 2003: 99 ja Kulla 2008: 128. Ks. myös Alén 2007: 21.

⁵⁴⁸ Leinonen ym. 2008: 279.

⁵⁴⁹ Ks. Suvantola 2003a: 69, joka muistuttaa, etteivät tässä mainitut tilanteet koske lupahakemusta tai suunnitelmaa koskevista hallintopäätöksistä tehtyjä valituksia, jotka liittyvät tulevaan toimintaan ja sen sallittavuuteen.

⁵⁵⁰ Ks. KHO 2006: 58, jossa alueellisella ympäristökeskuksella ei ollut valitusoikeutta tällaisesta YSL 92.2. §:n mukaisesta kunnan ympäristönsuojelumääräyksestä, koska alueellinen ympäristökeskus ei ollut tässä vireillepanijana.

(9 (3) artikla)⁵⁵¹. Jätelaki oli meillä ympäristösääntelyssä ensimmäinen säädös, jossa otettiin huomioon tällainen vaikutusmahdollisuuksien laajentaminen. Jätelain 59 §:n (91/2000) mukaan aloiteoikeus on haitankärsijöillä (joiden etua ja oikeutta saattaa koskea) sekä rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät.⁵⁵²

Myös LSL 57 §:n mukaisissa pakkokeinoasioissa on haittaa kärsivällä henkilöllä oikeus saattaa asia vireille, ”jos vireillepanon tarkoituksena on estää luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole merkitykseltään vähäinen⁵⁵³.” Tällaisissa tilanteissa yksityinen henkilökin toimii siis luonnon edustajana, koska vireillepanolla pyritään estämään luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen. Oikeuskäytännön perusteella tämän seikan ja haitankärsijä-käsitteen välillä on kuitenkin ristiriita, sillä haitankärsijäksi ei katsota ketä tahansa yksityistä henkilöä. Vihervuori pohtiikin haitankärsijä-käsitteeseen liittyen, *minikälaatuinen haitta* voi tulla kyseeseen.⁵⁵⁴ Vihervuoren pohdinnan mukaan tällainen puhevallan luova haitta on LSL:n vastaisesta teosta aiheutuva negatiivinen seuraus, joka olisi lopetettavissa, poistettavissa tai ennalleen palautettavissa LSL 57.1 §:n mukaisesti. Pohjimmiltaan LSL:n loukkaus on hänen mukaansa aina yleisen edun loukkausta, jolloin haitankärsijä-käsitettäkin olisi tulkittava laajemmin, ilman että rajaudutaan tiukkoihin perinteisiin yleisen ja yksityisen edun kategorioihin.⁵⁵⁵

Esimerkiksi naapuritilojen omistajia, joiden tilat sijaitsivat lähimmillään 200 metrin päässä hakkuualueelta, ei katsottu haitankärsijöiksi, kun hakkuut oli suoritettu pääosin jo vuonna 1997, jolloin liito-oravan esiintymistä ei ollut tarkemmin selvitetty, ja uusi metsänkäyttöilmoituskaan ei antanut aihetta katsoa, että vireillepanon tarkoituksena olisi ollut estää LSL 57 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen. KHO 2.12.2004/3128

⁵⁵¹ Ks. Kumpula 2004: 104–105, jonka mukaan tämä artikla on sopimuksen muuhun sisältöön nähden varsin radikaali ja kansainvälisessä ympäristöoikeudessa epätavallinen. Ks. myös Kumpula 2004: 304–305 yhteisöoikeuden toissijaisuusperiaatteen ongelmista näin laajan vireillepano-oikeuden suhteen.

⁵⁵² Ks. Mäkinen 2004: 67.

⁵⁵³ Leinonen ym. määrittelevät hallintopakkokeinot niin, että ne ovat ”viranomaisen käytettävissä olevia hallinnollisia keinoja, joilla lainsäädäntöön tai sen nojalla annettuihin konkreettisiin hallintopäätöksiin sisältyvät erilaiset velvoitteet, kuten toiminnanharjoittajia ja muita toimijoita velvoittavat käskyt, kiellot ja lupaehdot ja muut lain nojalla annetut yleiset määräykset voidaan tehokkaasti toteuttaa.” Leinonen ym. 2008: 291.

⁵⁵⁴ Ks. Vihervuori 2000a: 374 ja KHO 2005:42.

⁵⁵⁵ Vihervuori 2000a: 374–375.

Yleistä luonnonsuojeluetua voidaan edustaa kuitenkin myös rekisteröityjen toiminta-alueellaan luonnonsuojelua edistävien yhteisöjen kautta, koska myös näillä (sekä kunnalla) on vastaava vireillepano-oikeus LSL 57 §:n mukaisissa pakkokeinoasioissa. Vihervuori myös arvioi, että LSL 57 §:n mukainen vireillepano saattaa olla mahdollista myös muun lain mukaisten viittaussäännösten kautta esim. johto-, tie- yms. asioissa. Tästä ei kuitenkaan ole oikeuskäytäntöä. Jos tarkastellaan valitusoikeuden osalta olemassa olevaa oikeuskäytäntöä, voi tämän perusteella arvioida, etteivät aineellisen sääntelyn keskinäisyhteydet todennäköisesti muodosta vireillepano-oikeuttakaan muun lain mukaisissa tilanteissa.⁵⁵⁶

Myös YSL 92 §:n mukaisesti hallintopakkoasian voi saattaa vireille rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka toiminta-alueella ympäristövaikutukset ilmenevät. Ympäristönsuojelulain mukaisissa hallintopakkoasioissa lisäksi kunnalla, asianosaisella ja viranomaisilla on laajasti vireillepano-oikeus. Yleensä hallintopakko tulee kuitenkin vireille valvontaviranomaisen aloitteesta, ja YSL 92 §:ssä tätä pidetäänkin ensisijaisena vireilletulotapana.⁵⁵⁷ Valvontaviranomainen voi itse panna asian vireille viran puolesta ja lisäksi ELY:lle ja muulle yleistä etua valvovalle viranomaiselle on säädetty vireillepano-oikeus. Puolueettomuus on kuitenkin taattu siten, että hallintopakkoasian vireillepanoa ja ratkaisemista ei hoida sama viranomainen. Esimerkiksi jos valvontaviranomainen on hakijana joko omasta aloitteestaan tai asianomaisen ilmoituksen johdosta, asian on ratkaissut ennen aluehallinnon uudistusta ympäristölupavirasto. Jatkossa aluehallintovirasto ja ELY jakavat tehtäviä vastaavasti. Jos taas toimenpidepyynnön tekijä ja viranomainen ovat eri mieltä toimenpiteisiin ryhtymisestä, on oleellista, että asiassa annetaan valituskelpoinen päätös.⁵⁵⁸

”Turhia” muiden kuin asianosaisen vireillepanemia hallintopakkoasioita karsii YSL 105 §, jonka mukaan vireillepanon käsittelystä voidaan periä maksu, jos vireillepanoa on pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Kynnys tällaisen ilmeisen tarpeettomuuden toteamiseen lieenee kuitenkin korkea, kun tarkastellaan vaikkapa

⁵⁵⁶ LSL 57 §:n mukaisten pakkokeinojen soveltuvuudesta myös muun lain mukaisessa päätöksessä esimerkiksi Vihervuori toteaa, että tämä on ainakin lähtökohtaisesti mahdollista. Vihervuori 2000a: 375.

LSL:n valitusoikeussäännöksiään ei ole tuoreen oikeuskäytännön mukaan otettu huomioon muun lain mukaisissa päätöksissä, vaikka LSL:n aineellinen sääntely tulee kyseeseen viittaussäännösten kautta. Näin esim. ratkaisussa KHO 23.2.2000 /361.

⁵⁵⁷ Romppanen 2008: 333, jonka tutkimuksen mukaan 71 % YSL:n mukaisista hallintopakkoasioista tulee vireille valvontaviranomaisen aloitteesta. Lepistön ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoille suunnatussa kyselyssä pakkokeinomenettelyn ongelmana tuli esille, että pakkokeinoasioissa toivottiin keskusviraston ohjausta, yhtenäistä ohjeistusta, käytäntöä ja valmiita malleja pakkokeinojen käyttöön. Myös juridiselle avulle olisi tarvetta. Lepistö 2008: 104–110.

⁵⁵⁸ Ks. esim. Pennanen 2006: 28 ja LSL:n osalta Similä 1997: 210.

ympäristönsuojelujärjestön tehtäviä ja sen roolia missä tahansa ympäristönsuojeluun liittyvässä asiassa.

Aluehallinnon uudistus aiheuttaa myös joitain ongelmia ELY:n sisäisissä kysymyksissä hallintopakkoon liittyen. Tällöin ei ole kysymys enää pelkästään puhevallasta vaan toimivallasta. Esimerkiksi LSL 57 §:n pakkokeinoista päättää nykyisin ELY. Jos kyseessä on saman ELY:n tiehanke, johon pakkokeinot kohdistetaan, vastuualueet on joko nähtävä itsenäisinä tai sitten kyseeseen tulee siirtomenettely toiselle ELY:lle. Vihervuori epäilee jälkimmäisen vaihtoehdon olevan asian laatuun nähden tarpeettoman monimutkaista⁵⁵⁹.

Hallintopakkokeinoihin liittyvänä sääntelyongelmana oli aiemmin vesilain 21:3, jonka mukaan hallintopakkohakemuksen saattoi ympäristölupavirastossa laittaa vireille joko viranomainen tai se, jonka etua tai oikeutta asia koskee. Säännös poikkesi muiden edellä mainittujen lakien säännöksistä siten, että ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjä ei mainittu puhevallan käyttäjinä hallintopakkoasioissa. Suhteessa myös siihen, että vesilain mukaan järjestöillä on kuitenkin muutoksenhakupuhevalta vesilain mukaisista päätöksistä (17:1), hallintopakon vireillepanoa koskeva sääntelyratkaisu näyttäytyi perusteettomana. Aluehallintouudistuksen viranomaisten puhevaltaan tuomien epäselvyyksien vuoksi järjestöjen puhevallalle syntyi myös vesilain hallintopakkokysymyksissä erityinen tarve.

Ongelma on tiedostettu jo pitkään ja jo vesilakitoimikunnan mietinnössä 2004:2 esimerkiksi ehdotetaan muutosta vesilain 21 luvun 3 §:n 1 momenttiin siten, että rekisteröidyillä yhdistyksillä ja säätiöillä, joilla on muutoksenhakuoikeus vesilain mukaisissa asioissa, olisi myös vireillepano-oikeus hallintopakkoasioissa. Ympäristönsuojelulain tapaan järjestöjen vireillepanopuhevalta hallintopakkoasioissa tulisi kyseeseen silloin, kun valvontaviranomainen ei käynnistä menettelyä.⁵⁶⁰ Erityisesti ympäristövastuudirektiivistä johtuen vireillepanosäännöksen muuttamiseen oli myös tarve, joten säännös uudistettiin lakimuutoksella 386/2009 siten, että myös järjestöille tuli vireillepano-oikeus vesilain mukaisissa hallintopakko-asioissa⁵⁶¹.

Seuraava varsin tuore Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu ehdittiin antaa ennen edellä mainittua lakimuutosta. Viranomainen ei ollut käyttänyt asiassa puhevaltaa, eli saattanut vireille hallintopakkoasiaa. Keski-Pohjanmaan lintutieteellinen Yhdistys r.y. vaati, että Terjärv fiskelag ja Terjärv Skifteslags samfällighet tulee velvoittaa hakemaan järvien ruoppaamiseen lupaa ja ruoppaamisen jatkaminen

⁵⁵⁹ Vihervuori 2009: 9.

⁵⁶⁰ Vesilakitoimikunnan mietintö 2004:2, s. 254.

⁵⁶¹ Ks. HE 228/2008 vp, s. 25.

tulee kieltää sakon uhalla, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Perusteluna oli, että ruoppaus vähentää suojeltujen naurulokkiyhdyksuntien pesimäpaikkoja ja puhevallan perusteena yhdistys esitti mm. sen, että yhdistyksen erikoistunut toimiala liittyi juuri linnustonsuojeluun. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei yhdistyksellä ollut vireillepano-oikeutta hallintopakkoasiassa. Yhdistys ei ollut asianosainen, koska asia ei koskenut yhdistyksen välitöntä etua tai oikeutta. Vaasan HAO 16.12.2009 09/0405/1.

Luonnonsuojelulain 55 §:n toimenpidekiellon vireillepanosta taas ei ole pakko-keinojen tapaisia erityissäännöksiä. Kun pohditaan toimenpidekiellon samansuuntaista tarkoitusta kuin pakkokeinoilla, eli luonnon arvojen turvaaminen akuutissa tilanteessa, ei tälleäkään epäloogisuudelle löydy perusteita. Asialla olisi kuitenkin luonnon oikeusturvan kannalta merkitystä laajemminkin, sillä näyttää siltä, että jollei luonnon edustajien vireillepano-oikeudesta ole säädetty erityissäännöksiin, ei myöskään valitusoikeutta muodostu näille tahoille. Luonnonsuojelulain 55 §:n tarkoittamasta väliaikaisesta toimenpidekiellosta on tosin voinut tehdä aiemmin ilmoituksen alueelliselle ympäristökeskukselle ja jatkossa vastaava tehdään ELY:lle. Tätä ei kuitenkaan katsota valituskelpoiseksi hakemusasiasiaksi, johon esimerkiksi ympäristöjärjestöllä olisi vireillepano-oikeus, koska siitä ei ole niin erikseen säännelty.

Ympäristöjärjestöllä ja alueen mökkien omistajilla ei ollut valitusoikeutta alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä, jolla se hylkäsi näiden vaatimuksen väliaikaisesta toimenpidekiellosta Vattajanniemen Natura-alueelle. Valittajat perustivat vaatimuksensa siihen, että puolustusvoimien toiminta vaarantaa tarkoitukseen, jonka vuoksi suojelualue on perustettu. KHO:2008:9.

X ry sekä Vattajan Lahdenkroopin mökkien omistajina A, B ja C vaativat Länsi-Suomen ympäristökeskukselle toimittamassaan kirjoituksessa, että ympäristökeskus määrää luonnonsuojelulain 55 §:n nojalla väliaikaisen toimenpidekiellon Vattajanniemen Natura 2000 –alueelle. Syynä väliaikaisen toimenpidekiellon vaatimiselle oli se, että puolustusvoimat oli toteuttamassa alueella sellaisia toimenpiteitä, jotka voisivat vaarantaa ne tarkoitukset, joihin alueen suojelulla pyritään. Ympäristökeskus hylkäsi vaatimuksen, mutta päätökseen liitettiin valitusosoitus.

Luonnonsuojelulain 55 §:ssä ei säädetä toimenpidekiellon vireilletulosta. KHO totesi, että toimenpidekiellon antamista koskevaa asiaa ei ole tarkoitettu ratkaistavaksi alueelliselle ympäristökeskukselle tehtävän hakemuksen pohjalta, kun otetaan huomioon sääntely kokonaisuudessaan. Luonnonsuojelulain 55 §:ssä tarkoitettua alueen käyttämistä koskevasta havainnosta voi kyllä ilmoittaa ympäristökeskukselle, ja ympäristökeskuksella on tähän pykälään perustuva toimimisvelvollisuus. Vastauksesta, jolla ympäristökeskus ilmoittaa, ettei ryhdy toimenpiteisiin, valitusoikeutta ei kuitenkaan HLL 5.1 §:n ja 6.1 §:n nojalla ole. Kysymys

onkin tällöin muodollisesta vireilletulosta, joka ei asiallisen vireilletulon tapaan muodosta valitusoikeutta.

Samantyyppinen ongelma voi syntyä myös MRL:n mukaisissa rakennusvalvontasioissa. MRL 182.1 §:n mukaan ”[j]os joku ryhtyy toimiin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastaisesti taikka lyö laimin näihin perustuvan velvollisuutensa, kunnan rakennusvalvontaviranomainen sekä asianomainen ministeriö markkina- ja ympäristövalvontaviranomaisena voi päätöksellään velvoittaa niskoittelijan määrääjässä oikaisemaan sen, mitä on tehty tai lyöty laimin.” Tällaisen valvonta-asian vireillepanosta ei ole säädetty. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2009:91 oli kyse valitusoikeuspuhevallan ja vireillepanopuhevallan suhteesta laituriiin kiinnitetyn asuntolaivan poistamista koskevassa asiassa. Vaikka siinä puhevallan käyttäjinä olivat yksityiset henkilöt, eivätkä luonnon edun mukaiset kysymykset olleet keskeisiä, tapauksen puhevaltaa koskevat tarkastelut on tarpeellista huomioida, koska vastaavanlainen tilanne voi aktualisoitua myös ympäristöjärjestöjen ja nimenomaan luontonäkökulmankin osalta.

Hallinto-oikeus oli jättänyt tutkimatta rakennusvalvonta-asian vireillepanijoiden valituksen rakennus- ja ympäristölautakunnan päätöksestä, jolla lautakunta oli päättänyt olla ryhtymättä maankäyttö- ja rakennuslain 182 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Rannalla sijaitsevan ponttonien päälle sijoitetun, tavanomaista harjakattoista rakennusta muistuttavan rakennelman poistamiseksi. KHO katsoi kuitenkin, että saarissa vastapäätä valvontamenettelyn kohteena olevaa mantereella sijaitsevaa tilaa sijaitsevien tilojen omistajilla oli oikeudellinen intressi saada rakennelman pysyttämisen lainmukaisuus selvitettyksi. Rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös, jolla oli päätetty olla ryhtymättä toimenpiteisiin, vaikutti siten hallintolainkäyttölain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavoin välittömästi valvontamenettelyn vireillepanijoiden oikeuteen tai etuun, joten A:n ja hänen asiakumppaniensa valitus olisi tullut tutkia.

Hallinto-oikeuden mukaan valvontamenettelyssä annettu päätös ei kohdistunut valittajiin eikä tehty päätös myöskään välittömästi vaikuttanut hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssa tarkoitettulla tavalla heidän oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa. KHO kuitenkin näki tilanteen toisin. Sen mukaan valvontamenettelyn vireillepanijoilla oli ”oikeudellinen intressi saada rakennelman pysyttämisen lainmukaisuus selvitettyksi.” Siten rakennus- ja ympäristölautakunnan päätös olla ryhtymättä toimenpiteisiin, vaikutti hallintolainkäyttölain 6.1 §:ssa tarkoitettulla tavoin välittömästi valvontamenettelyn vireillepanijoiden oikeuteen tai etuun. Tilojen väliin jäi kapeimmillaan noin 150 m levyinen vesialue. Osalla valittajista oli myös näköyhteys rannassa olevaan rakennelmaan ja rakennelma erottuu rantamaisemassa. Tapauksessa oli kuitenkin merkitystä sillä, että KHO katsoi asiassa olevan tarpeen MRL 171 §:n mukainen poikkeaminen alueella voimassa olevasta rantayleiskaavasta, ennen myönnettävää mahdollista rakennus- tai toimenpidelupaa. MRL 193 §:n mukaan poikkeamispäätöksistä on valitusoikeus muun muassa vie-

reisen tai vastapäätä olevan alueen omistajalla ja haltijalla. KHO:n perustelut viittaavat siten siihen, että koska oikeaa lainkohtaa soveltamalla valittajilla olisi ollut asiassa valitusoikeus, valitusoikeus oli tarpeen myös valvontamenettelypäättöksestä. Muulloinkin KHO:ssa väärin lainkohtien soveltaminen on tuottanut valitusoikeuspuhevallan sille, jolle oikean lainkohdan mukaan puhevalta kuuluisi. Näin esimerkiksi ympäristöjärjestöä koskevassa vastaavantyyppisessä MRL 171 §:n mukaista poikkeamista koskevassa ratkaisussa KHO 2003:2, johon palaan myöhemmin.

MRL:n 182.1 §:n valvontamenettelyä koskeva ratkaisu tuo esille LSL:n toimenpidekiellon tapaan muodollisen ja asiallisen vireilletulon erilaisen, ja siten ongelmallisen suhteen valitusoikeuteen. Ympäristöjärjestöilläkin olisi ollut kyllä poikkeamispäättöksestä valitusoikeus 193 §:n nojalla, koska ne siinä erikseen mainitaan, mutta jos poikkeaminen ei olisi tullut kyseeseen, valitusoikeuspuhevaltaa olisi tarkasteltu HLL 6.1 §:n nojalla ja ilman erityislainsäädännön tukea järjestöillä tuskin olisi nähty olevan asiassa puhevaltaa. Jos otetaan huomioon erilaisten valvontamenettelyjen merkitys aineellisen oikeuden toteuttamisessa, pitäisinkin tarpeellisenä säätää johdonmukaisesti näissä asioissa myös järjestöjen asiallisesta vireillepanomahdollisuudesta, joka johtaisi myös valitusoikeuteen.

Tässä yhteydessä on vielä tuotava esille, että hallintopakkokeinoilla ja rikosilmoituksellisilla keinoilla on yhteyksiä, joilla on merkitystä puhevallan kannalta. Rikosilmoituksen voi tehdä kuka tahansa, mutta toisaalta velvollisuutta rikosilmoituksen tekemiseen ympäristörikoksesta ei ole kuin viranomaisilla tietyin edellytyksin. Tästä huolimatta ympäristöasioissa rikosilmoituksia tehdään varsinkin viranomaisten toimesta vain vähän. Tämä on luonnon edun näkökulmasta ongelmallinen tilanne erityisesti niissä asioissa, joissa hallintopakkokeinojakaan eivät saa vireille luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöt. Esimerkiksi metsälain mukaisissa asioissa tällainen tilanne on usein käsillä, eli luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöillä ei ole mahdollisuutta saattaa hallintopakkokeinoja vireille ja metsäkeskus valvontaviranomaisena ei tutkimustulosten mukaan toimi tehokkaasti rikosilmoituksen tekijänä.⁵⁶² Laajemman ongelman – ja yhden syyn rikosilmoitus-

⁵⁶² Metsäkeskusten rikosilmoituskäytännöissä on havaittu merkittäviä eroja. Joensuun yliopiston tiedotteessa todetaan, että metsäkeskusten käytäntö, jossa jätetään ilmoittamatta esitutkintaan huomattava määrä metsärikoksista, ei voi pidemmän päälle olla yleisen lainkuuliaisuuden kannalta perusteltua. Kun erot metsäkeskusten välillä ilmoitusaktiivisuudessa ovat huomattavia, on samalla vaarassa myös yksilöiden yhdenvertaisuus ja oikeusturva. Esimerkiksi yksi metsäkeskus ei ollut koko viiden vuoden seurantajakson aikana tutkitun materiaalin perusteella tehnyt ainuttakaan rikosilmoitusta. Metsänsuojeluilmoituksen laiminlyönnistä, joka on metsälain valvonnan keskeisin instrumentti – ei ollut neljässä metsäkeskuksessa myöskään tehty seurantajaksolla lainkaan ilmoituksia. Tiedotteessa todetaan, että tällaista linjaa, jossa ilmoitus jätetään aina tekemättä metsänsuojeluilmoituksen laiminlyönnistä, voidaan pitää metsäkeskuksille säädettyjen virkavelvoitteiden vastaisena, koska ilmoitus voidaan jättää lain mukaan tekemättä vain, kun teko olosuhteet huomioonottaen on vähäinen. Lain keskeisen instrumentin – metsänsuojeluilmoituksen - laiminlyönti ei

ten tekemättä jättämiselle – muodostaa myös se, että rikosilmoitukset eivät viranomaisien mukaan johda mihinkään. Ne etenevät esitutkinnassa hitaasti ja vain harvoin päätyvät tuomioistuinkäsittelyyn.⁵⁶³

Valvontaviranomaisen tulee tehdä pääsääntöisesti ilmoitus havaitsemastaan rikollisesta menettelystä toimialallaan. Meillä ympäristöviranomaisilla on kuitenkin harkintavaltaa rikosilmoituksen tekemisen suhteen, sillä esimerkiksi YSL 94.1 §:ssä, MAL 18.2 §:ssä ja MRL 186.2 §:ssä todetaan, että jos tekoa on pidettävä olosuhteet huomioonottaen vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista, valvontaviranomainen voi jättää rikosilmoituksen tekemättä. Samoin todetaan metsälaissa. Myös esimerkiksi vesilain mukaan viranomainen voi *harkintansa mukaan, asian laatu huomioon ottaen*, päätyä antamaan kehotuksen lainvastaisen tilan korjaamiseksi, panna vireille hallintopakkoasian tai ilmoittaa asiasta poliisille esitutkintaa varten. Edelleen ilmoitus voidaan jättää tekemättä, jos tekoa on olosuhteet huomioon ottaen pidettävä vähäisenä eikä yleinen etu vaadi syytteen nostamista. (Vesilaki 21:2) Sen sijaan esimerkiksi Ruotsissa ilmoitus on tehtävä ympäristökaaren (miljöbalken) 26:2:n mukaan heti, jos on olemassa epäily rikoksesta. Ilmoituksen tekemättä jättämisestä seuraavat syytteet ja rangaistus virkavirheestä.⁵⁶⁴ Tämän lakimuutoksen jälkeen, jolla viranomaisen harkintavalta poistettiin, valvontaviranomaisilta tulleiden rikosilmoitusten lukumäärä moninkertaistui Ruotsissa lyhyessä ajassa⁵⁶⁵.

Ahosen ym. kunnan ympäristönsuojeluvastaaviin kohdistuva tutkimus osoittaa, että rikosilmoituksen sijaan kunnissa turvaudutaankin ensisijaisesti hallintopakkojärjestelmään. Myös rikoksen vähäisyys esitetään usein syyksi rikosilmoituksen tekemättä jättämiselle, mikä on luonnollista koska lainsäädäntö mahdollistaa siihen vetoamisen.⁵⁶⁶ Toisaalta Romppanen kysyy voidaanko sellaisessa tilanteessa, jossa epäkohdan johdosta on jouduttu asettamaan pakkokeinouhka ja jopa määräämään se täytäntöönpantavaksi, puhua enää niin vähäisestä teosta, että rikosilmoituskynnys ei ylity?⁵⁶⁷ Myös rikosseurantatyöryhmän raportissa todetaan,

lainvalmisteluaineiston valossa kirjoittajien mukaan voi olla tällainen vähäinen teko. Tiedotteessa korostetaan voimakkaasti, että kaikilla metsäkeskuksilla ei selvästikään ole edellytyksiä selviytyä niille annetuista viranomaisen valvontatehtävistä. Joensuun yliopisto 2009.

⁵⁶³ Nissinen 2003: 625. Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä 2008:26,

⁵⁶⁴ Pirjatanniemi 2005: 246–249. Lepistön ympäristöterveydenhuollon viranhaltijoille suunnatussa kyselyssä pakkokeinomenettelyn yhteydessä rikosilmoitusta ei ollut tehnyt 76 % kyselyyn vastanneista.

⁵⁶⁵ Nissinen 2003: 626. Ympäristönsuojelulain osalta ympäristörikostyöryhmä esitti mietinnössään 3.12.2003, että viittaus yleiseen etuun poistettaisiin YSL 94 §:stä. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan ilmoitus voidaan edelleen jättää tekemättä sillä perusteella, että yleinen etu ei vaadi syytteen nostamista. Pennanen kuitenkin toteaa, että ilmoitus tulisi aina lähtökohtaisesti tehdä, kun lain edellytykset täyttyvät. Hän myös korostaa päätöksen perustelemisen tärkeyttä niissä tilanteissa, joissa rikosilmoitus jätetään tekemättä, vaikka tällaiseen perustelemiseen laki ei suoranaisesti velvoitakaan. Pennanen 2006: 18.

⁵⁶⁶ Ahonen ym. 2003: 369.

⁵⁶⁷ Ks. Romppanen 2008: 342. Pirjatanniemi esittelee ympäristövalvontaviranomaisille suunnatun kyselyn tuloksia, joissa 69 % kunnan ympäristövalvontaviranomaisien tietoon tulleista ympäristörikoksista on tullut ilmi kuntalaisten, naapureiden ja ohikulkijoiden ilmoitusten perusteella. Valvontaviranomaisien omien havaintojen perusteella rikoksista tulee ilmi 24 %, poliisin kautta 1 %.⁵⁶⁷ Tosin tämä ei kerro piilorikollisuuden määrästä. Kunnan ympäristöviranomaisen oman val-

että ympäristöviranomaisten haastattelutulosten mukaan ympäristöviranomaisen omassa hallinnassa oleva hallinnollinen menettely ohittaa monissa tapauksissa hitaan ja aikaa vievän sekä lopputulokseltaan epävarman rikosilmoitusmenettelyn. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisena toimii lisäksi usein lautakunta, mikä johtaa siihen, että rikosilmoituksen tekemisen saattaa estää myös poliittisen päätöksenteon mukaantulo.⁵⁶⁸

Tehty rikosilmoitus ei tosin estäisi tapauksen selvittämistä edelleen myös hallinnollisessa järjestyksessä ja tarvittavien hallintopakkeinojen käyttöä. Toisaalta niiden funktiot ovat erilaiset: rikosoikeudellinen seuraamus ei palauta toimintaa välttämättä lainmukaiseen tilaan, mihin taas hallintopakolla tähdätään⁵⁶⁹. Hallintopakko liittyy voimakkaammin myös asianmukaiseen menettelyyn. Rikkomuksen *seurauksen merkittävyydellä* ei siten ole merkitystä hallintopakomenettelyn käynnistämiseksi. Kyseessä tulee kuitenkin olla lainrikkomus, sillä vasta epäilystä lainvastaisen toiminnan suunnittelusta ei voida käynnistää hallintopakkoa.⁵⁷⁰ Hallintopakolla ei myöskään voida vaikuttaa toistuviin rikkomuksiin, jos toiminnanharjoittaja korjaa toimintansa aina lainmukaiseksi ennen kuin syyllistyy uudelleen samaan rikkomukseen. Hallintopakkoasia on tuolloin aina käsiteltävä ja ratkaistava uudelleen. Tällöin rikosprosessi on tehokkaampi vaihtoehto – tosin esimerkiksi YSL 59 § mahdollistaa myös luvan peruuttamisen.⁵⁷¹

Luonnon edustajien kannalta ei ole merkityksetöntä kumpi keino – hallintopakko vai rikosprosessi - tilanteessa tulee kyseeseen. Edellä esitetyn rikosprosessin viereillepanoa koskevan tiedon valossa hallintopakon saavat yksittäiset ihmiset ja ympäristönsuojelujärjestöt todennäköisesti nopeammin ja tehokkaammin vireille, kuin rikosprosessin. Hallintopakolla voidaan myös vaikuttaa toimintaan sen ollessa käynnissä ja estää siten haittavaikutuksia. Rikostapauksessa haitallinen vaikutus on jo yleensä toteutunut. Tämä tarkoittaa luonnon näkökulmasta sitä, että jälkikäteenä keinona rikosprosessin merkityksen tulee olla toissijainen ennakkolisiin järjestelmiin verrattuna.⁵⁷² Rikosilmoituksen tekemisellä on kuitenkin hallintopakkeinoihin verrattuna ehkä voimakkaampi yleispreventiivinen merkitys. Pennanen tuo esille lisäksi, että ”lainvastaisen toiminnan seikkaperäinen läpikäyminen esitutkinnassa voi parhaimmillaan lisätä toimijoiden tietoisuutta säännöksistä ja niiden toimeenpanosta, vahvistaa toimijoiden oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua, vahvistaa käsitystä siitä, miten muut noudattavat ympäristön suojelemiseksi annettuja säännöksiä ja vahvistaa luottamusta julkiseen päätöksentekoon ympäristöasioissa.”⁵⁷³

vonnan kautta ilmi tuli vain neljäsosa ympäristörikoksista, mikä Ahosen ym. mukaan ohjaa kysymään, onko ympäristörikosten tutkintaa koskeva työnjako tyydyttävä. Ahonen ym. 2003: 367.

⁵⁶⁸ Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä 2008: 26-27. Ahonen ym. 2003: 369. Ks. myös Romppanen 2008: 342. Myös Hollo toteaa hallintopakon olevan vastuuinstrumenteista tehokkain, koska se on mm. käytettävissä riittävän ajoissa tapahtumassa olevan vahingon hillitsemiseksi ja rajoittamiseksi. Hollo 2009: 4.

⁵⁶⁹ Romppanen 2008: 342.

⁵⁷⁰ Pennanen 2006: 28,30.

⁵⁷¹ Pennanen 2006: 40. Hallintopakoppäätöksiä on tehty ainakin YSL:n mukaisista asioista varsin vähän verrattuna myönnettyjen lupien määrään. Ks. Romppanen 2008: 327.

⁵⁷² Erkkilä & Marttinen 2008: 608.

⁵⁷³ Pennanen 2006: 19. Ks. myös Erkkilä & Marttinen 2008: 609.

3.2 *Tiedon ja tiedottamisen merkitys luonnon edustamiselle*

Tiedolla on ympäristöasioissa erilaisia merkityksiä. Ensinnäkin se, että luonnosta voidaan saada tietoa, on edellytys sille, että sitä voidaan edustaa. Oikeudellisessa kontekstissa oikeudellisesti relevantti tieto on avainasemassa, eli tietoa verrataan normipremisseihin ja tulkinnan avulla erotetaan oikeudellisesti relevantti tieto.⁵⁷⁴ Ympäristötietoa tuottavat ja jakavat viranomaisten ja kansalaisten lisäksi myös ympäristöjärjestöt. Ne tuottavat tietoa sekä jäsenilleen, että median kautta laajemminkin. Monet ympäristöjärjestöt julkaisevat esimerkiksi säännöllisesti lehtiä ja tutkimustuloksia verkkosivuillaan.⁵⁷⁵

Tieto vaikuttaa myös ihmisten käyttäytymiseen ja päätöksiin, kun ihmiset saavat tietoa toimintansa vaikutuksista ympäristöön. Kyse on tällöin *vaikutuksesta toimintaan*. Bell & McGillivrayn mukaan myös *tietoisuus ympäristöriskeistä* lisääntyy tiedon kautta.⁵⁷⁶ Hollon mukaan taas oikeus tietoon, ja yleisemmin osallistumiseen, estää toiminnanharjoittajaa ja viranomaista salaamasta hankkeen ympäristöllistä luonnetta ja ympäristövaikutuksia⁵⁷⁷. Suljettu tai muuten salainen viranomaistoiminta onkin Mäenpään mukaan myös huonoa hallintoa, ellei salassapidolle ole hyväksyttäviä ja välttämättömiä perusteita⁵⁷⁸. Kumpula puolestaan määrittelee ennakkolliset osallistumismahdollisuudet osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien ydinalueeksi, jota tiedon ja oikeuden saatavuus tukevat⁵⁷⁹. Tästä syystä myös päätöksentekomenettelyssä selvitysaineiston on oltava riittävää osallisten ja viranomaisten edunvalvontatoimia varten⁵⁸⁰. Ajattelu kiertyy siten jälleen edellä esitettyihin puhevallan funktioihin myös tiedon funktioiden osalta. Esimerkiksi julkisuuslainsäädäntö avaa Tuorin mukaan kansalaisyhteiskunnalle mahdollisuuden hallinnon välittömään kontrolliin. Tieto on siten myös demokratian olennainen edellytys.⁵⁸¹

⁵⁷⁴ Kokko 2003. Tuori huomauttaa, että oikeudelliset tosiasiat ovat valikoituja tosiasioita, joiden valintaperusteet on annettu aineellisissa normeissa. Tuori 2007: 27.

⁵⁷⁵ Ks. Shaiko 1999: 170–171. Esimerkiksi Suomen luonnonsuojeluliitto ilmoittaa internetsivuillaan tiedottavansa ajankohtaisista ympäristöaiheista ja se julkaisee myös raportteja, selvityksiä ja esitteitä. Suomen luonnonsuojeluliitto 2009. BirdLife Suomi ilmoittaa internetsivuillaan harjoittavansa tutkimusta ja seurantaa eri lintulajien osalta. Se tuottaa myös useita tutkimustuloksiin perustuvia julkaisuja. BirdLife Suomi 2009.

⁵⁷⁶ Bell & McGillivray 2008: 296–297.

⁵⁷⁷ Hollo 2009: 39. Ks. tiedon ja vallan suhteesta esim. Hokkanen 2007: 93.

⁵⁷⁸ Mäenpää 2003: 102.

⁵⁷⁹ Kumpula 2004: 122. Ks. esim. KHO 2003:64, jossa huoltovarmuuskeskuksen lupahakemuksesta ja päätöksestä tiedottamista ja julkipanoa ei voitu sivuuttaa kokonaan lupahakemusasiakirjojen mahdollisen osittaisen salassa pidettävyyden perusteella, vaan tietojen julkisuutta tuli harkita asiakohtaisesti.

⁵⁸⁰ Hollo 2009: 128.

⁵⁸¹ Tuori 2003b: 242.

Kuten osallistumiseen yleensä, myös tietoon liittyy epäilyksiä siitä, että vaikkapa ympäristöjärjestö käyttävät tietoa väärin, esimerkiksi teollisuuden ja taloudellisen toiminnan vaikeuttamiseen⁵⁸². Toisaalta tietoa erityisistä luonnonarvoista voidaan myös käyttää väärin esimerkiksi tuhoamalla arvokkaita kohteita. Tieto voikin olla myös salassa pidettävää. Yleislakina laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sääntelee tiedon julkisuudesta ja sen salassa pidosta. Ympäristöoikeudelle ominaiseen tapaan lisäksi tähän liittyvää erityisääntelyä on annettu erityisesti kansainvälisten velvoitteiden pohjalta.⁵⁸³ Erityisen merkittävässä roolissa ympäristöasioiden hallintomenettelyssä on YVA-menettely, koska se ulottaa vaikutuksensa monen ympäristöoikeuden lohkon alueelle. Tietoa tuottavatkin ympäristöasioissa viranomaisten lisäksi osallistujat.⁵⁸⁴

Kokko luettelee ympäristötiedon hyötyinä⁵⁸⁵:

1. Tietoisuus ja valvutuneisuus ympäristön tilasta lisääntyvät
2. Tiedon julkisuus lisää hallinnon läpinäkyvyyttä ja valvottavuutta
3. Tieto on osallistumisen edellytys
4. Tiedon saatavuus lisää luottamusta hallintoon ja sitä kautta myös julkiseen ja yksityiseen yritystoimintaan
5. Tiedon julkisuus tehostaa ympäristösäännösten toimeenpanoa

Toisen kohdan yhtenä ulottuvuutena voisi olla myös se, että tiedon julkisuus estää *jo ennalta* epäasianmukaista ja lainvastaista hallintotoimintaa⁵⁸⁶. Ympäristötiedon haittana Kokko puolestaan mainitsee päätöksentekoprosessien hidastumisen, mutta huomauttaa, että toisaalta valmistelussa laajasti huomioon otettu tieto voi vähentää yllätyksiä uudessa toimintaympäristössä⁵⁸⁷.

Koska tämän tutkimuksen tarkoitus on tarkastella luonnon edustajien puhevaltaa, tutkimukseni kannalta tieto on oleellisessa merkityksessä silloin, kun se vaikuttaa puhevaltaan (esim. kenelle lupapäätös *annetaan tiedoksi*, jotta siitä voi valittaa). Oleellinen näkökulma on tällöin myös, kenellä on valitusoikeus, kun *tiedottami-*

⁵⁸² Erityisesti tällaista keskustelua on esiintynyt ympäristötietoa koskevien lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä Isossa-Britanniassa. Bell & McGillivray kuitenkin toteavat, että huoli tällaisesta epäasiallisesta tiedon käyttämisestä on ollut aiheeton, sillä ympäristöjärjestöt eivät ole käyttäneet tietoja aiheettomasti teollisuutta vastaan. Bell & McGillivray 2008: 297.

⁵⁸³ Ks. KHO 2003:64.

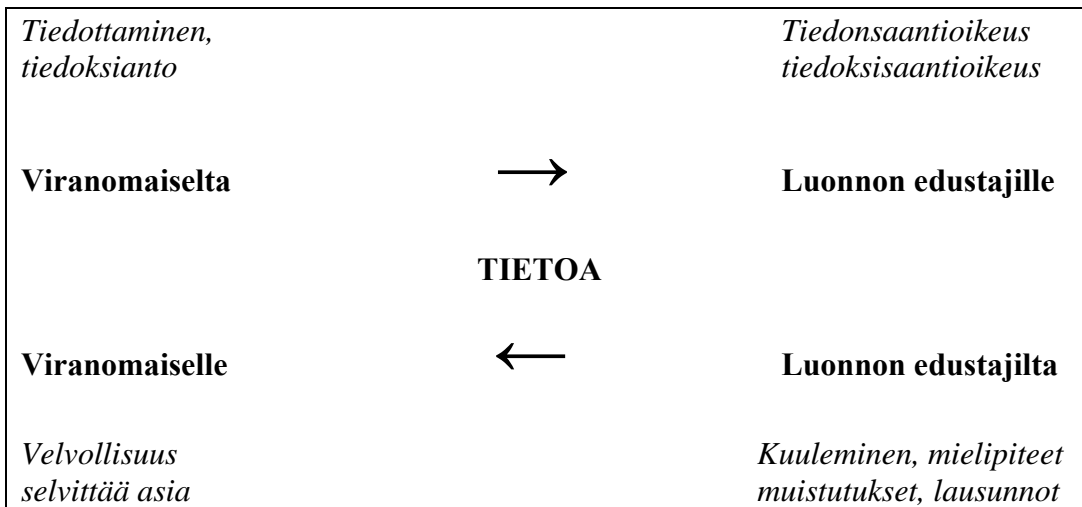
⁵⁸⁴ Ks. Hokkanen 2007: 44.

⁵⁸⁵ Kokko 2003: 214–215. Samansuuntaisia ajatuksia on myös Mäenpäällä julkisuusperiaatteen tehtävistä demokraattisessa yhteiskunnassa. Mäenpää 2003: 101–102.

⁵⁸⁶ Mäenpää 2003: 102.

⁵⁸⁷ Kokko 2003: 215.

nen on laiminlyöty. Tutkimuksen alussa määrittelemissäni puhevallan funktioissa asiantuntemus oli myös yksi osa-alue, eli asiantuntijatiedon pääsy hallintomenetelyyn ja –prosessiin on myös keskeinen tekijä luonnon edustettavuuden näkökulmasta. Luonnon edustajien on siten *saatava tietoa* (”pääsy ympäristötietoon”) ja menettely- ja prosessisäännöin on turvattava, että *niiden tuottama tieto tulee huomioon otetuksi*. Seuraavassa kuviossa on esitetty yhteenvetona tiedon oikeudelliset roolit tämän tutkimuksen teeman näkökulmasta. Kuviossa esiintyviä käsitteitä avataan seuraavaksi.



Kuvio 8. Tiedon kulku ja oikeudellinen rooli luonnon edustajien puhevaltaan liittyvissä kysymyksissä

3.2.1 *Tiedoksiannon, tiedoksisaannin ja tiedottamisen käsitteistä*

Tiedoksisaanti, tiedoksianto ja tiedottaminen ovat käsitteitä, joilla on erilaiset taustat. Tiedoksisaanti ja tiedoksianto viittaavat perinteisesti asianosaisen saamaan ja asianosaiselle annettuun tietoon päätöksestä ja tämä liittyy siihen, että päätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi sekä saa oikeusvaikutukset ja valitusaika alkaa tästä ajankohdasta. Tiedoksianto koskee asianosaisten lisäksi hallintolain 54 §:n mukaan niitä, joilla on oikeus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla ja tämä on viranomaisen tiedossa. Ympäristöasioissa tämä tarkoittaa käy-

tännössä sitä, että erityislainsäädännön mahdollistama valittamaan oikeutettujen joukko on myös oikeutettu saamaan asian tiedoksi.⁵⁸⁸

Toisaalta myös muut kuin valittamaan oikeutetut saavat päätöksestä tiedon silloin kun asianosaisia on paljon. Valmiin päätöksen osalta hallintolaki mahdollistaa esimerkiksi yleistiedoksiannon. Yleistiedoksiantoa voidaan käyttää muun muassa, kun vastaanottajia on yli kolmekymmentä tai kun vastaanottajien lukumäärää ei tiedetä⁵⁸⁹. Yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan viranomaisessa nähtävillä ja tästä ilmoitetaan etukäteen virallisessa lehdessä ja viranomaisen ilmoitustaululla tai sanomalehdessä (hallintolaki 62 §). Hallituksen esityksessä vielä tarkennetaan, että laajavaikutteisista asioista on ilmoitettava sekä paikallisesti että valtakunnallisesti⁵⁹⁰.

Julkipanoa puolestaan käytetään erityisissä erityislainsäädännössä määriteltävissä päätöksissä, kuten ympäristölupia, maa-aineslupia ja rakentamista ja kaavoitusta koskeissa päätöksissä. Päätöksen antaminen julkipanon jälkeen tarkoittaa, että esimerkiksi lupa-asian ratkaisemisen jälkeen kunnan ilmoitustaululle laitetaan ilmoitus siitä, minä päivänä tätä asiaa koskeva päätös annetaan (julkipano). Valitusaikea alkaa vasta tästä antopäivästä. Ilmoitustaulukuulutukseen perustuvaa julkipanomenettelyä ei tosin pidetä erityisen tehokkaana tiedoksiantamisen muotona ja lisäksi kuntatasolla esiintyy julkipanossa (ja valitusosoituksissa) joskus huomattavankin paljon virheitä⁵⁹¹. Näiden molempien tiedoksiantotapojen perusteluna on joka tapauksessa se seikka, ettei etukäteen aina tiedetä ketkä ovat asianosaisia ja siten valittamaan oikeutettuja.⁵⁹² Vaikka näiden taustalla onkin asianosaisuus, samalla päätös tulee tiedoksi myös muille tahoille.

Valitusoikeuden ja tiedoksiannon yhteyksien osalta LSL voi olla ongelmallinen. Similä huomauttaa, että muun muassa luonnonsuojeluohjelmaa, luonnonsuojelualueen perustamista ja kaikkia LSL:n poikkeuslupapäätöksiä koskien ei ole tiedoksiannosta erityissääntelyä. Erityistiedoksianto voisi aiheuttaa näiden kohdalla (poikkeuslupapäätöksiä lukuun ottamatta, joista ei ole järjestöillä valitusoikeutta jos ne eivät ole asianosaisia) sen, että on epäselvää milloin valitusaikea on alkanut kulua, koska järjestöillä on LSL 63 §:n nojalla oikeus valittaa, ja erityistiedoksianto tuskin tavoittaa niistä kaikkia. Similän mukaan yleistiedoksiantoa tulisiakin käyttää säännönmukaisesti ainakin suojelupäätösten yhteydessä erityistiedoksiannon lisäksi.⁵⁹³

⁵⁸⁸ Similä toteaa luonnonsuojelulain osalta, ettei siinä päätösten tiedoksiantoa ole järjestetty kovin johdonmukaisella tavalla. Similä 1997: 115–117.

⁵⁸⁹ Niemivuo & Keravuori 2003: 359.

⁵⁹⁰ HE 72/2002 s.117. Ks. Myös Miettinen & Kuosmanen 2006: 83 ja Vihervuori 2002a: 364, joka toteaa, että tehottomuudestaan huolimatta julkipanokuulutus ilmoitustaululla on käytännössä ainoa keino saada valitusaikea alkamaan samalla hetkellä kaikkien, mahdollisesti hyvinkin monilukuisten asianosaisten osalta. Toiminnan laillinen aloittamisajankohta puolestaan on luvan hakijan kannalta hyvin keskeinen kysymys.

⁵⁹¹ Vihervuori 2008: 520.

⁵⁹² Ks. Kulla 2008: 271–278 ja Mäenpää 1997: 343–344. Ks. myös KHO 2003: 56.

⁵⁹³ Similä 1997: 115–117.

Tiedottaminen puolestaan liittyy julkisuusperiaatteeseen, palveluperiaatteeseen sekä hallinnon avoimuuteen.⁵⁹⁴ Tiedottamisen käsite ei ympäristöasioissa liity kuitenkaan ainoastaan valmistelun ja vireilletulon yhteydessä tapahtuvaan vaikutusmahdollisuuksien varaamiseen (esim. kaavan valmisteluvaiheen tiedottaminen osallisille MRL 62 §), vaan myös valmiista päätöksestä tiedotetaan esimerkiksi YSL 54 §:n mukaisesti. Kyseinen YSL:n pykälä on otsikoitu ”lupapäätöksestä tiedottamiseksi” ja sen ensimmäisessä momentissa on säännökset päätöksen toimittamisesta tietyille tahoille erikseen, kuten hakijalle, viranomaisille ja muistutuksen jättäneille. Toinen momentti koskee yleisempää tiedottamista esim. toiminnan vaikutusalueella ilmestyvässä sanomalehdessä. *Tiedottamisen osalta on siis huomattava, että se kattaa ympäristöasioissa valmistelun, vireilläolovaiheen tiedottamisen sekä jo valmiista päätöksestä tiedottamisen, eikä koske vain asianosaisia.* Tiedottamista voitaisiin pitää siten yläkäsitteenä kaikelle ympäristöasioissa ilmenevälle viranomaislähtöiselle tiedonsiirrolle. Tämä ei ole lähtökohta yleensä muissa kuin ympäristöhallintoasioissa, sillä yleensä tiedottaminen koskee ainoastaan valmisteluvaihetta⁵⁹⁵. Tämä on omiaan lisäämään käsitteiden epäinformatiivisuutta.

Hakemusvaiheessa, esimerkiksi ympäristölupa-asioissa, kuuluttaminen on keskeinen tiedottamisen muoto. Ympäristölupahakemuksesta on aina kuulutettava, riippumatta esimerkiksi sen vähäisestä merkityksestä. Kuuluttaminen tapahtuu asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksen julkaisemisesta on ilmoitettava YSL 38:n 1 momentin mukaan ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Tällöin asian vähäisellä merkityksellä tai ilmoittamisen ilmeisellä tarpeettomuudella on vaikutusta, sillä näistä syistä ilmoittaminen voidaan jättää tekemättä. Leinonen ym. pitävät ilmoittamista kuitenkin pääsääntönä.⁵⁹⁶

Vesiasioissa sen sijaan hakemuksesta kuuluttaminen ei ole aivan ehdotonta (vesilaki 16:9)⁵⁹⁷. Leinonen ym. toteavat, että jos asia ei vaikuta muiden oikeuteen tai etuun tai asiaan on liitetty kaikkien asianosaisten suostumukset ja tarvittavat viranomaislausunnot, tiedoksianto voidaan jättää kokonaan suorittamatta⁵⁹⁸. Syynä

⁵⁹⁴ Ks. Mäenpää 2003: 260–264 ja Kulla 2008: 212, joka toteaa, että tiedottaminen vaihtelee huomattavasti laajuudeltaan ja intensiivisyydeltään. Ks. myös Miettinen & Vääänen 2006: 32. Informaation saanti ei ole merkityksellistä pelkästään julkisoikeudessa, vaan päätöksen transparenttisuus on välttämätöntä myös yksityisoikeuden puolella. Ks. Wilhelmsson 1997: 1197.

⁵⁹⁵ Kulla 2008: 270. Niemivuo & Keravuori (2003: 154) myös erottavat tiedottamisvelvoitteen piirissä olevat asianosaisista sillä perusteella, että tiedotettaviin kohdistuvat vaikutukset ovat tosiasiallisia, kun taas asianosaisiin kohdistuvat oikeudelliset vaikutukset.

⁵⁹⁶ Leinonen ym. 2008: 212–213.

⁵⁹⁷ Merkitykseltään vähäisissä sekä sellaisissa hakemusasioissa, joissa edellä olevien säännösten mukainen tiedoksianto asian laadun vuoksi ei ole tarpeen, aluehallintovirasto voi päättää, että hakemuksesta on annettava tieto muulla tavoin kuin tämän luvun 7 ja 8 §:ssä säädetään taikka, milloin asia ei vaikuta muiden oikeuteen tai etuun, ettei tiedoksiantamista tarvita. Vesilaki 16:9.

⁵⁹⁸ Leinonen ym. 2008: 418. Ks. myös Hollo 2006b: 524–525 ja HE 277/2009 vp, s. 210.

eroon ympäristölupa-asioiden kuuluttamisen suhteen lienee se, että vesiasioissa asianosaiset ovat tiedossa yleensä paremmin etukäteen.

Erityisen paljon tiedottamisvaatimuksia liittyy kaavoitusasioihin. Niissä kaavan vireilletulosta on ensinnäkin ilmoitettava niin, että osallisilla on mahdollisuus saada tietoja kaavoituksen lähtökohdista sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä (MRL 63 §). Ilmoittaminen voidaan tehdä esimerkiksi kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä. Kaavan valmistelu- ja vireilletulovaiheessa kaava-asioita koskevat ilmoitukset on julkaistava vähintään yhdessä paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Sähköinen tiedottaminen on järjestettävä mahdollisuuksien mukaan. (MRA 32 a §) Osallisilla on oikeus saada tietoa myös kaavaluonnoksesta (MRL 62 §) sekä sen jälkeen kaavaehdotus on asetettava julkisesti nähtäville (65 §)⁵⁹⁹.

Ympäristöasioiden lisäksi lähinnä kuntalaki velvoittaa myös valmiista päätöksestä tiedottamiseen. Sen 29 §:n mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen vireillä-olevista asioista ja jo tehdyistä päätöksistä vaikkapa palveluiden tai talouden osalta⁶⁰⁰. Tiedottaminen ei siis näissäkään koske vain asianosaisia eikä toisaalta vain vireilläolevia asioita. Jos ympäristöasioita verrataan kuntalain mukaisen tiedottamisen ja valitusoikeuden yhteyteen, huomataan, että kunnassa asukkaat ovat sekä tiedottamisen kohteena, että omaavat valitusoikeuden kyseisistä asioista. Tällainen jatkumo ei ole itsestään selvä hallintovalituksella valitettavien ympäristöasioiden osalta. Vireilläolevista ja jo tehdyistä päätöksistä tiedotetaan ympäristöasioissa myös eri laajuudessa riippuen asiasta.

Tiedottamisvelvollisuus ulottuu yhä enemmän myös Suomen rajojen ulkopuolelle. Esimerkiksi Pohjoismaiden ympäristönsuojelusopimus edellyttää aiheuttajamaan viranomaiselta tiedon lähettämistä mahdollisimman pian toisen maan valvontaviranomaiselle ja lausunnonantomahdollisuuden järjestämistä, jos kyse on ympäristölle haitallisen toiminnan lupamenettelystä, johon liittyy aiheuttajamaassa kuulutus- tai julkinen ilmoitusmenettely. Kohdemaan viranomainen päättää siitä, onko tiedottaminen kohdemaan paikallislehdessä tai muulla tarkoituksenmukaisella tavalla tarpeellista yleisen tai yksityisen edun kannalta. (5 artikla)⁶⁰¹

Viranomaisella on myös velvollisuus tuottaa tietoa oma-aloitteisesti ja tiedottaa siitä. Tällöin voidaan puhua aktiivisesta tiedottamisesta. Julkisuuslaki velvoittaa

⁵⁹⁹ Hollo toteaa, että jos kaavaehdotusta on olennaisesti nähtäville asettamisen jälkeen muutettu, se on asetettava uudelleen nähtäville. Tämä ei kuitenkaan ole tarpeen, jos muutokset ovat epäoleellisia tai jos muutokset koskevat vain yksityistä etua. Tällöinkin niitä osallisia, joita muutokset koskevat, on kuultava erikseen. Hollo 2006b: 64.

⁶⁰⁰ Harjulan ja Prättälän mukaan tiedottamisvelvoitteen laiminlyönti kunnassa ei kuitenkaan liene sellainen menettelyvirhe, johon kunnallisvalituksessa voitaisiin menestyksellisesti vedota. Harjula ja Prättälä 2007: 267–273.

⁶⁰¹ Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus, SopS 74–75/1976.

viranomaisen edistämään toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa on tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. (20.1 §) Aktiivista tiedottamista koskevat velvoitteet ovat myös lisääntyneet ylikansallisen ja kansainvälisen sääntelyn myötä. Aktiivista tiedottamista on lavennettu sekä kohdemaan sisällä, että valtion rajojen ulkopuolelle. Århusin sopimuksen 5 artiklassa velvoitetaan viranomaiset kokoamaan ja levittämään ympäristöä koskevaa tietoa, samoin EU:n tasolla esimerkiksi ympäristötiedon saatavuutta koskeva direktiivi koskee aktiivista tiedottamista).⁶⁰² Laajalla tiedottamisella pyritään kansalaisten ympäristötietoisuuden lisäämisen ohella vähentämään myös viranomaisille osoitettujen suorien tietopyyntöjen määrää.⁶⁰³

3.2.2 *Oikeus saada tietoja*

Toinen lainsäädännössä tiedottamisen ohella usein esiintyvä ilmaisu on *oikeus saada tietoja* tai puhutaan *tiedonsaantioikeudesta*. Tiedonsaantioikeus ilmaisee käsitteenä muiden(kin) kuin asianosaisten oikeuden saada tietoja pyynnöstä ja se on jälleen eri asia, kuin tiedoksisaanti ja tiedoksianto jotka koskevat vain asianosaista ja valmiita päätöksiä. Tiedoksisaannista säännellään hallintolaissa, laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) taas liittyy tietopyyntöihin. Tietoa voidaan pyytää myös asioista, jotka eivät ole varsinaisesti yksittäistilanteissa vireillä, kuten vaikkapa Suomen susikantaa koskevasta viranomaisien selvityksestä. Hallituksen esityksen mukaan tiedonsaantioikeus ei ole pelkästään yksityisillä henkilöillä, oikeushenkilöillä ja viranomaisilla, vaan se voi olla ”muullakin subjektilla”, joka Kullan mukaan saattaisi tarkoittaa esimerkiksi rekisteröimätöntä yhdistystä⁶⁰⁴. Tiedonsaannin tarkoituksessa voidaan puhua myös tiedottamisen passiivisesta näkökulmasta eli jokaisella on oikeus ympäristöä koskevaan tietoon pyynnöstä. Tähän liittyy perustuslain tasoinen julkisuusperiaate (PeL 12.2 §) ja runsaasti ylikansallisia ja kansainvälisiä velvoitteita. Esimerkiksi ympäristövahinkosopimuksen⁶⁰⁵ 14 (1) artiklassa mahdollistetaan pyynnöstä jokaiselle oikeus saada viranomaisen hallussa olevaa ympäristöinformaatiota ilman, että asiassa täytyisi olla osoitettavissa intressi. Samansisältöinen on myös Århusin sopimuksen 4 (1) artikla. EU-tasolla yhteisön direktiivi ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta kiinnittyy myös tähän (parlamentin ja neuvoston

⁶⁰² Ks. Kumpula 2004: 329.

⁶⁰³ Nämä seikat on mainittu esim. ympäristötiedon saatavuutta koskevan direktiivin tavoitteena. Ks. Kumpula 2004: 263. Ks. myös Mäenpää 2000: 271.

⁶⁰⁴ HE 30/1998 s.64 ja Kulla 2008: 327.

⁶⁰⁵ Yleissopimus teollisuusonnettomuuksien rajojen yli ulottuvista vaikutuksista, SopS 26/2000.

direktiivi 2003/4/EY). Sen lisäksi, että ympäristötietoon ja tiedottamiseen liittyy ylikansallista kansalliseen sääntelyyn vaikuttavaa sääntelyä, voidaan näistä erottaa myös oikeus tietoon EU:n toimielinten päätöksistä. Oikeus koskee myös ympäristöjärjestöjä.⁶⁰⁶

Vaikka kansainvälisesti on uutta, että ympäristötieto on kaikkien saatavissa ilman vaadittavaa intressiä asiaan, meillä lähtökohtaisesti edellä mainitun julkisuuslain 1 §:n mukaan kaikki asiakirjat ovat julkisia, ellei toisin säädetä, joten erityisellä ympäristötiedon saatavuutta koskevalla ylikansallisella ja kansainvälisellä sääntelyllä ei tästä näkökulmasta ole merkitystä⁶⁰⁷.

Muallakin Euroopassa tiedonsaanti toteutuu laajasti ympäristöasioissa. Euroopan ulkopuolella myös vaikkapa USA:n osavaltioissa ympäristötieto on käytännössä laajasti saatavilla, vaikka noin puolet osavaltioista ei olekaan täytäntöön pannut esimerkiksi YVA-sopimusta.⁶⁰⁸

Sen sijaan viranomaisen passiivisuutta vastaan meillä ei perinteisesti ole ollut oikeussuojakeinoja muutoin kuin ylimmille lainvalvojille tehtävän kantelun muodossa.⁶⁰⁹ Edellä mainitun Århusin sopimuksen artiklan ja ympäristötiedon saatavuutta koskevan direktiivin velvoitteiden mukaan ilman syytä evätty tai *huomiotta jätetty* tietopyyntö tulee olla mahdollista myös saattaa hallintoviranomaisen tai tuomioistuimen tutkittavaksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suurimmassa osassa EU-maita tietopyynnön epäämisen tai huomiotta jättämisen tutkiva taho on tuomioistuin.⁶¹⁰ Suomessa ei ole liiemmin pohdittu tätä, vaan Århusin sopimuksen voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessäkin kohta ohitetaan vain toteamalla ylimpien lainvalvojien tehtävät⁶¹¹.

⁶⁰⁶ Bell & McGillivray 2008: 298–299. Ks. myös Kulla 2008: 387.

⁶⁰⁷ Julkisuuteen liittyy kuitenkin poikkeuksia. Salassapidollakin voidaan myös suojata luontoa. Ks. julkisuuslaki 24 §. Ks. Kumpula 2004: 121 ja Mäenpää 2008: 314–317.

⁶⁰⁸ Robinson 2009: 182.

⁶⁰⁹ Ks. Darpö ym. 2009: 643, alaviite 72. Myös hallintoriitamenettely saattaa tosin nykyisin olla mahdollinen oikeussuojakeino Suvirannan mukaan. Suviranta 2002: 914–937.

⁶¹⁰ Ebbesson 2001: 36. Yleensä siis valitus viranomaisen passiivisuudesta tehdään samalle taholle, kuin mihin annetusta päätöksestäkin valitettaisiin. Siten passiivisuutta tarkastellaan usein kuten vaatimuksen hylkäävää päätöstä. Ranskassa periaatetta nimitetään *silence de l'administration* –periaatteeksi ja hakemus katsotaan sen mukaan hylätyksi, jollei päätöstä ole annettu neljässä kuukaudessa. Myös Islannin hallintolain (Den islandske forvaltingslov 37/1993) 9 §:n mukaan viranomaisen passiivisuudesta, eli jos päätös viipyy kohtuuttomasti, voi valittaa sille viranomaiselle, johon muutoksenhaku annettavasta päätöksestä on ohjattu. Saksassa puolestaan on käytössä erityinen velvoitekanne viranomaisen passiivisuutta vastaan (untätigkeitsklage) ja se tehdään hallintotuomioistuimelle. Espanjan hallintomenettelylaissa erikoista on, että sen mukaan viranomaisen passiivisuus voi johtaa asianosaiselle myönteiseen päätökseen. Niemivuo & Keravuori 2003: 67, 208–209.

⁶¹¹ HE 165/2003, yksityiskohtaiset perustelut, 9 artikla. Ks. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu aiheettomasta viivytyksestä ympäristölupa-asiassa Dnro 1940/4/07.

Yleisemmin viranomaisten passiivisuutta ja siihen liittyviä oikeusturvapuutteita on viime aikoina meillä tutkinut Suviranta⁶¹². Aihe oli pitkään jäänyt lähes täysin huomiotta. Ero moniin muihin maihin, kuten erityisesti Saksaan, on tosin huomioitu vanhemmassakin kirjallisuudessa. Merikoski esimerkiksi toteaa, ettei Suomen oikeusjärjestys tunne tällaista oikeusinstituuttia.⁶¹³

3.2.3 *Hallintolain lähtökohdat*

Hallintolain (6.6.2003/434) 41.1 § mahdollistaa tiedonsaantioikeuden myös muille kuin asianosaisille:

*”Jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosais-
ten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin, viranomaisen tulee va-
rata näille henkilöille mahdollisuus saada tietoja asian käsittelyn lähtökoh-
dista ja tavoitteista sekä lausua mielipiteensä asiasta.”*

Kysymys on silti yksityisen omasta intressistä. Kyseinen säännös poikkeaa kumo-
tun hallintomenettelylain (598/1982) vastaavasta säännöksestä, jonka mukaan
vireillä olosta oli ilmoitettava julkisesti jos ratkaisulla ”voi olla huomattava vaiku-
tus laajalla alueella” (13.1 §) Tämä sanamuoto mahdollisti esimerkiksi biodiversi-
teetin edustajien vaikutusmahdollisuudet ilman kytkentää potentiaalisiin osalli-
siin, jos ympäristövaikutukset saattoivat olla laajoja. Kokko kuitenkin toteaa tästä,
että jos vireilläolosta ilmoittaminen oli yleisenä ympäristöetuna biodiversiteetin
kannalta tarpeen, mutta sillä ei ollut laajoja ympäristövaikutuksia, kyseinen sään-
nös oli ongelmallinen. Hän korostikin tuolloin, että vain intressidikotomiasta luo-
pumalla ja keskittymällä PeL 20.2 §:n vaatimukseen mahdollisuudesta vaikuttaa
elinympäristöönsä ongelma voitaisiin ratkaista.⁶¹⁴

Laajuuden vaatimuksesta irtautuminen näkyy ympäristövaikutusten yhteydessä
yleisemminkin. Esimerkiksi vesilain muutosten myötä 2:5:n luvanmyöntämises-
teen kynnyksestä poistettiin vaatimukset vaikutusten laajuudesta. Laajuuden si-
jaan on ryhdytty kiinnittämään huomiota *vaikutusten laatuun*. Tästä näkökulmas-
ta muutossuunta on edullinen luonnolle, kun vaikutusten ei tarvitse olla välttä-
mättä laajoja, jotta niiden voidaan katsoa olevan haitallisia vesiluonnolle. *Tästä
näkökulmasta on epäloogista, jos laajuuden käsitteestä irtautuminen menettelyl-
lisessä sääntelyssä kaventaa vaikutusmahdollisuuksia luonnon puolesta.*

⁶¹² Ks. esim. Suviranta 2002 sekä Siitari-Vanne 2000: 71–73.

⁶¹³ Merikoski 1968: 273–274.

⁶¹⁴ Kokko 2003:195. Ks. myös Mäenpää 2000: 265 sekä KHO 2001:47, jossa todettiin, ettei ympä-
ristökeskuksen luontotyyppin rajojen vahvistamista koskeva päätös ollut sellainen, josta tuli tiedot-
taa hallintomenettelylain 13 §:n mukaisesti.

Uudessa hallintolaissa lähdettiin kuitenkin päinvastaiseen suuntaan, kun tiedon-
saantiin ja mielipiteiden esittämiseen oikeutetut henkilöt määriteltiin tarkemmin.
Kyseisen hallintolain säännöksen taustalla ovat hallituksen esityksen mukaan PeL
14 §:n 3 momentti sekä 20 §:n 2 momentti⁶¹⁵. Ensinnä mainittu korostaa yksilön
mahdollisuutta vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon, jälkimmäinen ih-
misten oikeutta terveelliseen ympäristöön ja mahdollisuutta vaikuttaa elinympä-
ristöään koskevaan päätöksentekoon.⁶¹⁶ Molemmat korostavat mielestäni yksilö-
keskeistä lähtökohtaa, eivät mahdollisuutta vaikuttaa luonnon etuun itsessään.
Elinympäristöönsä vaikuttaminen on mielestäni sekin rajoittunut yksilöiden oman
intressin turvaamiseen, koska se liittyy yksilön omaan elinympäristöön (asumi-
nen, työntekeo jne.) *Sellaisen ympäristön turvaamiseen, joka ei ole kenenkään
(ihmisen) elinympäristöä ei tällä perusteella kohdistuisi vaikuttamismahdolli-
suuksia.*⁶¹⁷

Metsälaissa ei esimerkiksi ole metsänkäyttöilmoituksesta tiedottamista koskevaa
erityissääntelyä, jolloin siitä tiedottaminen arvioidaan hallintolain mukaan. Jos
hakkuut eivät kohdistu yhdenkään ihmisen elinympäristöön, saattaa vaikuttami-
nen jäädä ainoastaan metsäkeskuksen ja ilmoituksen tekijän (jolla ei ole yleensä
luonnon edun suuntaista intressiä) varaan.⁶¹⁸

Hallituksen esityksessä on määritelty, että vaikutusmahdollisuudet on varattava
niille, jotka asuvat tai pysyvästi oleskelevat päätöksen kohdealueella tai muuten
käyttävät merkittävästi ympäristöä⁶¹⁹. Tämäkään ei viittaa siihen, että luonnon- ja
ympäristönsuojelujärjestöillä olisi säännöksen valossa oikeus käyttää puhevaltaa.
Kun säännöksen tavoitteena kuitenkin esimerkiksi Mäenpään mukaan on lisäksi
vahvistaa vuorovaikutteisuutta ja voimistaa selvityksen monipuolisuutta, ei ole
perusteltua, että määritelmä ei kata edunvalvontajärjestöjä. Mäenpää tosin ei pidä
säännöksessä mainittua henkilön käsitettä rajoittavana, vaan toteaa, että myös
yhdistyksiä ja järjestöjä voidaan pitää tällaisina säännöksen tarkoittamina osallisi-
na, joiden tulee saada tietoja ja mahdollisuus esittää mielipiteitään edustamiensa
henkilöiden puolesta.⁶²⁰ Kyseessä on Mäenpään tarkoittamasta näkökulmasta kui-
tenkin kyse edelleen yksityisten henkilöiden etujen huomioimisesta kollektiivis-
ten toimijoiden kautta, ei yleisten, ihmisten eduista irtaantuvien etujen esilletuon-

⁶¹⁵ HE 72/2002 s.102–103. Näin myös Niemivuo & Keravuori (2003: 284), jotka toteavat, että
elinympäristön käsite saa sisältönsä PeL:n 20 §:n ympäristösäännöksestä. Ks. myös Miettinen &
Kuosmanen 2006: 67.

⁶¹⁶ Ks. Myllykangas 2008: 240 ja Niemivuo & Keravuori 2003: 284.

⁶¹⁷ Ks. Nyman 2005: 80, 95–96 ja Nordh (1999: 376) joka toteaa, että saadakseen juridista merki-
tystä, intressin ei ympäristöoikeudessa aina voi katsoa kiinnittyvän henkilöön subjektina.

⁶¹⁸ Ks. Hallintomenettelylain aikaisesta käytännöstä Kokko 2003: 133.

⁶¹⁹ HE 72/2002 s. 97.

⁶²⁰ Mäenpää 2003: 238–239.

nista. Mäenpää ei tässä huomioikaan erilaisten järjestöjen merkitystä. Luonnon- ja ympäristönsuojelua edistävät edunvalvontajärjestöt poikkeavat tavoitteeltaan ja luonteeltaan jäsentensä etua ajavista järjestöistä. Mielestäni säännöksen henkilöön kiinnittyvä sanamuoto on tästä syystä luonnon edustamisen kannalta ongelmallinen.

Nymanin mukaan on periaatteessa mahdollista, että esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaisissa poikkeamispäätöksissä ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöillä olisi osallistumisoikeus hallintolain 41 §:n nojalla, jos ratkaisu ylittää huomattavien vaikutusten kynnyksen. Hänkin kuitenkin toteaa, ettei osallisuuden kynnys suojelusta poikkeamista koskevissa asioissa ylity kovin helposti.⁶²¹ Itse suhtaudun myös tähän epäilevästi, varsinkin kun kyseisissä asioissa vastaavilla järjestöillä ei ole valitusoikeuspuhevaltaakaan. Erityisesti valtakunnallisten järjestöjen puhevalta myöskään tuskin mahdollistuu hallintolain 41 §:n nojalla, koska ne eivät vaikuta (”asu”) juuri sillä alueella eikä kyse ole suoranaisesti niiden elinympäristöstä.

Myös Niemivuo ja Keravuori määrittelevät julkisen vallan velvoitteen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi yksityisen henkilön ja julkisen vallan välisen vuorovaikutussuhteen vahvistamiseksi. He liittävät tämän toimeksiannon hyvän hallinnon takeisiin. Kirjoittajat käyttävät myös käsitettä *yhteiseen elinympäristöön* vaikuttaminen, mitä ei lainsäädännössä esiinny. Näin tulkittuna elinympäristön käsite voisikin olla käyttökelpoisempi luonnon näkökulmasta, joskin yhteisen elinympäristön täytyisi kattaa tällöinkin myös muuta kuin ihmisten elinympäristöä - toisin sanoen tarkoittaa *kaikkien lajien* elinympäristöä.⁶²²

Erityislainsäädännössä elinympäristön käsitettä ei toisteta, vaan samantapaiset vuorovaikutuksellisuutta korostavat säännökset on muotoiltu hieman eri tavalla. Esimerkiksi maantielain 27.1 §:n mukaan ”[y]leis- ja tiesuunnitelmaa laadittaessa on kiinteistön omistajille ja muille asianosaisille sekä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, varattava mahdollisuus osallistua suunnitelman valmisteluun, arvioida suunnitelman vaikutuksia ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiassa.” Käytännössä tiedonsaannissa ei tosin - riippumatta määritelmästä - ole ongelmaa järjestöjenkään osalta näissä tilanteissa, koska kunnan tulee pitää yleis- ja tiesuunnitelma yleisesti nähtävänä 30 päivän ajan ja suunnitelman nähtäväksi asettamisesta sekä muistutusten tekemistavasta ja -ajasta on kunnan kuulutettava. Samoin vaikkapa rakennusasian poikkeusmenettelyssä niille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin

⁶²¹ Nyman 2005: 98–99.

⁶²² Niemivuo ja Keravuori 2003: 282–283.

hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa, on varattava tilaisuus kirjallisen muistutuksen tekemiseen. Järjestötkin saavat jälleen asian tiedoksi sen vuoksi, että tällaisen laajemman kuulemisen tilanteessa hakemuksesta on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla ja siitä on ilmoitettava ainakin yhdessä hankkeen vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä. Sen valossa, että järjestöillä on myös muutoksenhakupuhevalta sekä maantielain mukaisista yleis- ja tiesuunnitelman hyväksymispäätöksestä, että rakennusasian poikkeamispäätöksestä (MRL 193 §) näyttäisi perustellulta, että järjestötkin saavat tehdä näissä asioissa muistutuksia. Säännösten sanamuotoa ei voi pitää kuitenkaan kovin informatiivisena, kun järjestöt on valitusoikeuden osalta mainittu erikseen, mutta menettelyssä käytettävän puhevallan osalta sanamuoto ei suoranaisesti viittaa järjestöjen puhevaltaan. Maantielain mukaisissa asioissa tosin on huomattava, että niihin soveltuu usein myös YVA, jolloin järjestöt pääsevät käyttämään menettelyssä puhevaltaa tätä(kin) kautta.

3.2.4 Tiedonsaannin ja tiedottamisen yhteydet ja ongelmat

Oikeus saada tietoja ja tiedottaminen kietoutuvat lainsäädännössä toisiinsa, koska ne ovat tiedonsaannin kaksi eri puolta. Viranomaisella on velvollisuus tiedottaa, ja kansalaisilla on oikeus saada tietoja. Jo julkisuusperiaate lähtee näistä lähtökohdista.⁶²³ Samoin erityissääntelyssä voidaan nähdä tämä lähestymistapa. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä ulotetaan tiedottamisvelvollisuus *osallisen* käsitteen kautta myös edunvalvontajärjestöihin. Kaavoituksen vireilletulosta tulee siten *ilmoittaa* sillä tavoin, että *osallisilla* on mahdollisuus *saada tietoja* kaavoituksen lähtökohdista, suunnitellusta aikataulusta sekä osallistumis- ja arviointimenettelystä (koskee laajempaa joukkoa kuin asianosaiset). Erityisen tärkeää yleinen tiedottaminen olisi myös valmiista päätöksestä, sillä esimerkiksi järjestöjen valitusmahdollisuudet heikkenevät käytännössä, jos tiedon hankkiminen päätöksestä jää järjestön oman aktiivisuuden varaan. *Kun tiedottaminen on laajaa, tiedonsaantioikeus toteutuu itsestään, eikä esimerkiksi luonnonsuojelujärjestön tarvitse pyytää tietoja.* Viranomaisten tiedottamisvelvollisuutta tulisikin mielestäni lisätä, vaikka ympäristölainsäädännössä esiintyy jo nytkin toki erityissääntelyä joka edellyttää laajaa tiedottamista. Esimerkiksi YSL 38 §:ssä ja 54 §:ssä on omat säännöksensä lupahakemuksesta ja lupapäätöksestä tiedottamisesta toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä ja julkaisemisesta

⁶²³ Ks. esim. Mäenpää 2003: 101-102. Harjulan ja Prättälän mukaan julkisuusperiaate tarkoittaa nimenomaan, että jokaisella on oikeus saada tietoja viranomaisen toiminnasta sellaisissakin asioissa, jotka eivät välittömästi koske häntä itseään. Harjula ja Prättälä 2007: 271.

sijaintikunnassa ja vaikutusalueen kunnissa. Aluehallinnon uudistuksen yhteydessä näiden rinnalle on tullut myös vaatimukset sähköisestä tiedottamisesta aluehallintoviraston internet-sivuilla⁶²⁴. Tämän tyyppinen tiedottaminen ei kuitenkaan kata läheskään kaikkia ympäristöoikeuden osa-alueita.

Tapauksessa KHO 2006: 9 oli kyse Ämmänsuon kaatopaikkaa koskevasta ympäristölupahakemuksesta, josta koskevasta päätöksestä valittivat useat asukasyhdistykset ja mm. Espoon ympäristöyhdistys ry. Uudenmaan ympäristökeskuksen päätöksestä tiedotettiin sanomalehdissä asianmukaisesti, muttei kuulutettu Kirkkonummen kunnassa, vaan ainoastaan Espoon kaupungin ja Uudenmaan ympäristökeskuksen ilmoitustaululla. Hakemuksesta oli erikseen annettu tieto tiedossa oleville asianosaisille ja yhteisöille YSL 38 §:n mukaisesti. Myöhemmästä hakemuksen täydennyksestä ei ilmoitettu sanomalehdissä, mutta se oli annettu tiedoksi edellä mainituilla ilmoitustauluilla. Vaasan hallinto-oikeuden mukaan tapauksessa oli tapahtunut menettelyvirhe, kun kuulutus laiminlyötiin Kirkkonummen kunnassa, jonka raja sijaitsi 100 metrin päässä kaatopaikasta. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että päätöksestä oli tiedotettu laajasti ja asianosaiset pystyivät valvomaan oikeuksiaan siitä huolimatta. Lisäksi hakemuksessa suunnitellut muutokset tähtäsivät haittojen rajoittamiseen ja toimintaa oli harjoitettu alueella jo pitkään, joten myös KHO päättyi siihen, etteivät menettelyvirheet johtaneet päätöksen kumoamiseen.

Koska tiedottaminen tavoittaa tarpeeksi laajoja joukkoja jo tällaisen yleisen tiedottamisen puitteissa, tiedottamisen osalta ei ole nimenomaan järjestöihin kohdistuvaa erityissääntelyä. Koska luonnon edustajia on vaikea etukäteen tietää ja näitä tahoja voi olla paljon, on tarkoituksenmukaista että käytetään laajaa tiedottamista. *Tästä näkökulmasta luonnon edustajien tarkastelu asianosaisina ei näyttäytymisikään luonnon edustajien aseman kannalta oleellisena ratkaisuna, koska erikseen annettavia tiedoksiantoja voitaisiin joutua lähettämään paljon ja niiden kohdistaminen olisi vaikeaa.*

Vaikka tiedottamisen laajuutta ei pidettäisi ongelmana, tiedottamisen tarkoituksenmukainen menettely on sen sijaan tärkeää huomioida. Edellisessä tapauksessa esille tullut kuuluttamisen puute ei useinkaan aiheuta niin suuria ongelmia, kuin sanomalehdessä ilmoittamisen puuttuminen, sillä kuten KHO edellisessä tapauksessa lausui, tosiasiallisesti sanomalehdet tavoittavat asianosaiset paremmin kuin ilmoitustaululla julkaistu kuulutus. Tätä taustaa vasten varsinaisia puutteita lainsäädännöstä tiedottamisen osalta voidaan ainakin järjestöjen suhteen löytää YVAL:n mukaisesta seulontavaiheesta tiedottamisessa, jota Hokkanen ja Pölönen pitävät suppeana kansalaisosallistumisen kannalta. Seulontavaiheesta on tiedotettava vain julkisesti kunnan ilmoitustaululla ja päätös on julkaistava sähköisesti,

⁶²⁴ HE 161/2009 vp, s. 80.

kun taas arviointiohjelma ja selostusvaiheesta kuulutus edellytetään julkaistavan hankkeen vaikutusalueella julkaistavassa sanomalehdessä (YVAL 8.1 § ja 11.1 §)⁶²⁵. Valtakunnallisia järjestöjä ajatellen tiedotus ei mielestäni välttämättä tavoita kaikkia osallistumiseen oikeutettuja tahoja vielä tälläkään laajuudella. Sama koskee tietysti myös edellä esitettyä YSL 38 §:n mukaista tiedottamista. Niemivuo ja Keravuori toteavat kuitenkin, että laki ei estä sitä, että viranomainen voi tapauskohtaisesti harkita ilmoittamisen laajuutta säädettyä laajemminkin⁶²⁶.

Kaivoslain uudistukseen liittyvässä valmisteluaineistossa luonnon edustajien puhevaltaan liittyvät kysymykset on huomioitu vanhan kaivoslain lähtökohtia huomattavasti paremmin. Järjestöjen merkitystä luonnon edustajina ei ole kuitenkaan huomioitu täysin tiedottamisen yhteydessä. Hallituksen esityksessä uutta kaivoslakia koskien todetaan, että tieto malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuhdontaluvan vireilläolosta annettaisiin kuuluttamalla. Ilmoitustaulujen (kunnat, lupaviranomainen) lisäksi kuulutuksesta tulisi lisäksi julkaista tieto paikkakunnalla yleisesti leviävässä sanomalehdessä, paitsi jos asian merkitys olisi vähäinen tai ilmoitus muuten tarpeetonta. Hallituksen esityksen mukaan erityisesti malminetsintälupien osalta ilmoittaminen sanomalehdessä voisi olla tarpeetonta muulloin, kuin hakemuksen mukaisen alueen ollessa laaja.⁶²⁷ Tämä näkemys on ongelmallinen järjestöjen puhevallan suhteen, sillä tiedottaminen saattaa olla luonnon kannalta oleellista myös niissä tilanteissa, joissa malminetsintälupaa haetaan suppealle alueelle. Vaikutukset luonnolle eivät ole riippuvaisia alueen laajuudesta, joten ilmoituksen tulisi tavoittaa myös näissä tapauksissa järjestöt, koska muuten mielipiteiden esittämismahdollisuus (jota ei ole sidottu malminetsinnän vaikutusten laajuuteen) jää toteutumatta.

Eduskunnan oikeusasiamies on myös ratkaisussaan todennut, että ympäristöä ja hyvää hallintoa koskevien perusoikeuksien toteutumiseksi on tärkeää, että asiakirjojen nähtävilläolo järjestetään muun muassa kaava- ja ympäristölupa-asioissa siten, että kansalaisilla on tosiasialliset mahdollisuudet tutustua asiakirjoihin ja esittää niistä mielipiteitä tai huomautuksia ja laatia valituksia. Kyseisessä ratkaisussa tämä tarkoitti sitä, että kesäaikana asiakirjojen nähtävilläolo saattaa vaatia normaalia pidempää nähtävilläoloaikaakaan kansalaisten ja viranomaisten lomakojen vuoksi. Tällöin täytyy huolehtia siitä, että nähtävilläoloaikaan sisältyy riittävän pitkä ajanjakso myös kesä- tai elokuussa. Kunnanviraston mahdollinen kiinniolo kesäaikana ei saa myöskään vaikeuttaa asiakirjoihin tutustumista.⁶²⁸

⁶²⁵ Hokkanen ja Pölönen 2006: 568. Ks. Niemivuo & Keravuori 2003: 361.

⁶²⁶ Niemivuo & Keravuori 2003: 361.

⁶²⁷ HE 273/2009 vp, s. 97.

⁶²⁸ Eoak 3038/2006.

Oleellista on myös, että jokaisena kuulutuksessa mainitun ajanjakson työpäivänä virka-aikaan asiakirjoihin on päästävä tutustumaan.⁶²⁹

Kun tiedottamista koskevaa erityissääntelyä valmiista päätöksestä ei ole, ympäristöjärjestö joutuu vetoamaan hallintolain 54 §:n *tiedoksisaantioikeuteen*. Tämä taas ei yleensä johda järjestön kannalta toivottuun lopputulokseen, koska järjestöt nähdään oikeuskäytännössä harvoin asianosaisena tai valittamaan oikeutettuna, jos erityissääntelyä tästä ei ole.

Tapauksessa KHO 2006:54 Uudenmaan ympäristönsuojelupiiri ry vaati menetetyt määräajan palauttamista, koska se ei ollut saanut tiedoksi yksityismaalle perustetun luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräysten poikkeamispäätöstä, eikä täten ollut voinut valittaa määräajassa. KHO katsoi, että koska päätöksestä yhdistyksellä ei olisi ollut valitusoikeutta, myöskin hakemus menetetyt määräajan palauttamiseksi jätettiin tutkimatta.

KHO ei ottanut tapauksessa kantaa siihen, olisiko päätös tullut antaa tiedoksi myös yhdistykselle, koska menettelyedellytyksistä oikeus puhevaltaan ylimääräisten muutoksenhakukeinojen osalta puuttui. Pohdin tässä itse kuitenkin myös tätä kysymystä, koska kokonaisuutena tarkastellen tapaus ilmentää korostetusti puhevallan epäloogista sääntelyä oikeusjärjestelmässämme edunvalvontajärjestöjen osalta.

Kansallisissa tai kansallisen järjestelmämme ulkopuolelta tulevilla velvoitteilla ei ole erityisiä säännöksiä tällaisen tilanteen tiedottamista koskien. Århusin sopimuksen osalta kyseessä täytyisi olla merkittävät ympäristövaikutukset, jotta tiedoksisaanti ja osallistuminen taattaisiin yleisölle. (6 artikla) Sekä Århusin sopimus, että ympäristötiedon julkista saatavuutta koskevan direktiivin 7 (1) artiklan sääntely onkin muotoiltu erilaisia ympäristöön haitallisesti vaikuttavia lupamenettelyn vaativia hankkeita silmällä pitäen. Myös suunnitelmat, ohjelmat ja katsaukset kuuluvat tiedottamisvelvollisuuden piiriin. Varsinaisesti luonnonsuojelun yhteydessä tiedottamisesta säännellään lähinnä Natura 2000-verkoston perustamisen osalta meillä LSL 64.2 §:n mukaisesti siten, että ehdotuksesta on kuulutettava kunnan ilmoitustaululla ja vähintään yhdessä paikkakunnalla ilmestyvässä sanomalehdessä. Tietojen tulee olla saatavilla asianomaisessa kunnassa kuulutusajan. Yksityismaalle perustetun luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä poikkeamisesta, saati siihen liittyvästä menettelystä ei ole lainkaan sääntelyä. Hallintolaki tulee menettelykysymyksissä kyseeseen, jos erityissääntelyä ei ole, ja sen mukaan tulee päätös antaa tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oi-

⁶²⁹ Eoak 1635/2001.

keus hakea päätökseen oikaisua tai muutosta valittamalla (54 §)⁶³⁰. Tässä hallintomenettelyn yhteys hallintolainkäyttöön korostuu, mikä on ympäristöasioissa ongelmallista, koska ei voida etukäteen varmuudella tietää, kenellä on oikeus hakea muutosta, koska tulkintalinja ei ole täysin yhtenäinen ja erityissääntelyssä on aukkoja.⁶³¹

Myös viranomaisista tulee hallintolain 58.1 §:n mukaan antaa tiedoksi päätös niille, jotka käyttävät asiassa puhevaltaa. Niemivuo ja Keravuori määrittelevät tällaisiksi viranomaisiksi ne, joilla on asiassa oikeus edustaa kuntaa tai valtiota ja valvoa niiden etua ja tiedoksiannon kohteena olevan asian on kuuluttava viranomaisen tehtäviin tai toimialaan⁶³². Tässä mielessä mahdollisimman laaja erityissääntely on perusteltua, koska sen informatiivinen rooli korostuu. Mitä tarkemmin on puhevallasta säännelty, sitä tarkemmin etukäteen tiedetään myös se, kenelle asia tulee saattaa tiedoksi. Sama koskee luonnollisesti myös edunvalvontajärjestöjä. *Toisaalta täysin tyhjentävä erityissääntely ei ole mahdollista ympäristösääntelyn nopean kehityksen vuoksi, minkä valossa pidän ympäristöasioissa tiedottamisen kytkemistä vasta muutoksenhaun yhteydessä ratkeaviin menettelyedellytyksiin epätarkoituksenmukaisena.*

On myös mielenkiintoista pohtia mikä on luonnonsuojelun rooli yleisenä etuna yksityismaalla. Vähentääkö luonnonsuojelualueen sijoittuminen yksityismaalle todellisuudessa sen merkitystä yleisenä etuna? Kun luonnonsuojeluetua koskeva loukkaus on aina jossain määrin yleisen edun loukkausta, on vaikea löytää perusteita sille, että rauhoitusmääräyksistä poikkeamisesta ei tiedoteta laajemmin.⁶³³ Tässä tilanteessa päätös saatettiin asianosaisen lisäksi tiedoksi ainoastaan ympäristöministeriölle. Kun otetaan huomioon luonnon edustamisen moniulotteisuus ja järjestöjen asiantuntijatieto ei mielestäni tiedottamista voida rajata näin suppeasti.

⁶³⁰ Kullan mukaan yleissäännöksen ja erityissäännöksen välinen soveltamissuhde on arvioitava tapauskohtaisesti Kulla 2003: 177. Niemivuo ja Keravuori (2003:112–113) toteavat puolestaan, että erityislainsäädännöllä voidaan poiketa hallintolaista, mutta poikkeamiselle on oltava perustellut syyt.

⁶³¹ Tapauksessa KHO:1996-A-21 tulee esille, että jos ensiasteen päätös on annettu tiedoksi jollekin taholle, on tuolla taholla myös oikeus luottaa siihen, että myös kumottu päätös annetaan tälle taholle tiedoksi. Tapauksessa tuli kyseeseen määräajan palautus, koska X ei ollut voinut valittaa määräajassa kumotusta ympäristölautakunnan päätöksestä, koska tätä ei oltu annettu hänelle henkilökohtaisesti tiedoksi, toisin kuin ensiasteen päätös. KHO:n mukaan tiedoksiannossa on noudatettava johdonmukaista menettelyä.

⁶³² Niemivuo ja Keravuori 2000: 372.

⁶³³ Ks. Vihervuori 2000a: 360–361. Myös EY-tasolla luonnonsuojelu on nähty laajempänä, valtioiden rajatkin ylittävänä yhteisenä etuna. Ks. Kumpula 2004: 325. Tapauksen valitusoikeuteen liittyviä kysymyksiä tarkastellaan seuraavassa luvussa.

Menetetyn määräajan palauttamista voidaan hakea joko laillisen esteen tai muun erittäin painavan syyn perusteella. Tässä tapauksessa kyse oli jälkimmäisestä perusteesta, koska hakijan mukaan viranomaisen oli laiminlyönyt tiedonantovelvollisuuttaan. Muun muassa viranomaisen virheellinen menettely voi olla tällainen erittäin painava syy⁶³⁴. Tapaus on kuitenkin ongelmallinen, koska on epäselvää onko viranomaisen menetellyt virheellisesti, kun etukäteen ei voida varmuudella tietää onko edunvalvontajärjestöllä asiassa valitusoikeutta ja tulisiko siten tälle taholle myös antaa päätös tiedoksi, kun hallintolain tiedonantovelvollisuus koskee nimenomaan muutoksenhakuun oikeutettujen piiriä. Mäenpään mukaan lain tulokinnanvaraisuus voi kuitenkin ohjata siihen suuntaan, että viranomaisen toiminta ei täytä lain ja hyvän hallinnon vaatimuksia, jos tällaisessa epäselvässä tilanteessa ei tiedoksianto tapahdu. Erittäin painava syy ja peruste määräajan palauttamiselle oli esimerkiksi tapauksessa KHO 2003:86 se, että maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä *ei suoraan ilmennyt*, oliko suunnittelutarveratkaisustakin ilmoitettava muistutuksen tekijöille. B ja C eivät olleet voineet siten kyseisessä tapauksessa hakea muutosta määräajassa kaupunginhallituksen päätökseen ja määräaika palautettiin.⁶³⁵

Kaksinkertainen ongelma tässä muodostuu siitä, että myös oikeus ylimääräisten muutoksenhakekeinojen käyttämiseen on vakiintuneen käytännön mukaan niillä, jotka olisivat voineet valittaa päätöksestä.⁶³⁶ Onkin mielenkiintoista pohtia *miten tämä vakiintunut käytäntö suhteutetaan siihen seikkaan, että ympäristöasioissa osallistumisoikeus hallintomenettelyyn saattaa olla erilaajuinen kuin valitusoikeus, varsinkin jos ylimääräisen muutoksenhaun perusteena on hallintomenettelyssä tehty virhe?*⁶³⁷ Esimerkiksi YVA-lain mukaan YVA-menettelyssä tulee kuulla yhteisöjä ja säätiöitä, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea (2.1,2 §). Jos valtakunnallista yhteisöä ei ole kuultu YVA-menettelyssä, joka koskee maantielain mukaista asiaa, sillä ei ole oikeutta ylimääräisten muutoksenhakekeinojen käyttämiseen, koska maantielain mukaan valittaa saavat vain alueelliset ja paikalliset yhteisöt ja säätiöt (105 §). Kyseessä on kuitenkin selkeästi menettelyvirhe. Samankaltainen tilanne on syntynyt kaivoslain mukaisten asioiden ja YVA-menettelyn suhteen, koska kaivoslain mukaan valitusoikeutta ei ole ollut

⁶³⁴ Ks. esim. Hallberg ym. 1997: 380–390.

⁶³⁵ Ks. Mäenpää 2005: 595.

⁶³⁶ Ks. tästä vakiintuneesta käytännöstä esim. Mäenpää 2000: 496–497 ja Hallberg ym. 1997: 406–407.

⁶³⁷ Esimerkiksi Vihervuori huomauttaa tästä päätöksenteon jatkumosta yhtenä tärkeänä asiana, jota ei ole käsitelty hallituksin esityksissä, jotka liittyvät aluehallinnon uudistukseen (HE 59/2009 vp ja HE 161/2009 vp.) Vihervuori 2009: 2.

lainkaan edunvalvontajärjestöillä. Kaivoslain osalta valitusoikeus on kuitenkin tulossa järjestöille lakiuudistuksen myötä⁶³⁸.

Erityisesti ongelma korostuu ylimääräisissä muutoksenhakukeinoissa, joiden perusteena on nimenomaan mainittu menettelyvirhe. Päätöksen purkua voi esimerkiksi hakea HLL 63 §:n mukaisen olennaisen menettelyvirheen perusteella. Myös prosessuaalisen kantelun (HLL 59 §) yhtenä perusteena mainitaan nimenomaan menettelyvirhe, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen⁶³⁹. Edunvalvontajärjestöillä saattaa olla hallussaan informaatiota, jolla olisi ollut konkreettista vaikutusta tapauksen käsittelyssä. Ympäristöjärjestöjen vahvistunut rooli myös asiantuntijana ja osallistuminen erityisesti hallintomenettelyssä on laajasti tunnustettu ympäristösääntelyssä (laajemmin kuin valitusoikeus). Tällä saattaisi olla merkitystä menettelyvirhettä arvioitaessa, koska menettelyvirhe päätöksen purkuperusteena edellyttää, että virhe on olennainen lopputuloksen kannalta ja sillä on konkreettisia vaikutuksia⁶⁴⁰.

Kulla toteaa, että menettelyvirheen perusteella päätös voidaan kumota hallinto-oikeudellisessa valitusasiassa, jos se on voinut vaikuttaa päätöksen sisältöön. Hän korostaa, että erityisesti paljon harkintavaltaa sisältävissä tilanteissa menettelyvirhe vaikuttaa herkästi päätöksen sisältöön. Eli jos asiassa olisi hallintotuomioistuimen mukaan ollut käytettävissä vähintään yksi toisensisältöinen asiaratkaisu, päätös on kumottava.⁶⁴¹ Mielestäni sama rajanveto lienee mahdollista myös ylimääräisten muutoksenhakukeinojen yhteydessä, koska menettelyvirheet erityisen paljon harkintavaltaa sisältävässä ympäristöoikeudessa vaikuttavat yleensä olennaisesti päätökseen.

Puhevallan lavennuksesta on myös suhteellisen tuoretta oikeuskäytäntöä purkuhakemukseen oikeuttavan puhevallan osalta. Tapauksessa KHO 2006:12 maanomistajien purkuhakemus tutkittiin kuulemisvirheen perusteella, vaikka maanomistajilla ei MRL 191.3 §:n nojalla ollut asiassa valitusoikeutta. Tapauksessa tulee esille lainvalmistelussa esiintynyt kanta, jonka mukaan hallintolainkäytössä *asia pyritään selvittämään aineellisen totuuden saavuttamiseksi*. KHO otti perusteluissaan kantaa myös siihen, että se voi itse muuttaa vakiintunuttakin oikeuskäytäntöään⁶⁴². Tapauksessa oli tosin kyse myös Euroopan ihmisoikeussopimuk-

⁶³⁸ Ks. HE 273/2009 vp, s. 248.

⁶³⁹ Ks. kantelun mahdollistavista menettelyvirheistä esim. Hallberg ym. 1997: 375–377. Ks. myös Kulla 2008: 226.

⁶⁴⁰ Mäenpää 2000: 499–500. Ks. myös Kulla 2008: 61

⁶⁴¹ Kulla 2008: 60–63 ja 2003: 42–43.

⁶⁴² KHO 2006:12, KHO:n perustelut. HE 217/1995 vp. yksityiskohtaiset perustelut, 33 §. Ks. KHO 2003:102.

sen 6 (1) artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksesta sekä PeL 21 §:n velvoitteista. Nämä kiinnittyvät henkilökohtaiseen intressiin, eivätkä siten luontoa edustavien tahojen osalta toimi argumentteina laajemmalle puhevallalle. Asian selvittämisen vaatimus puhevallan laajuutta perustavana tekijänä kuitenkin toimii argumenttina myös edunvalvontajärjestöjen ylimääräisen muutoksenhaun puhevaltakysymyksissä.

Tapauksessa oli kyse hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla se oli kumonnut kaupunginvaltuuston päätöksen asuinpientaloalueen (AP) osalta. Kaupunginvaltuuston päätöksellä hyväksytyssä yleiskaavassa asuinpientalojen alue olisi osoitettu A:n ja B:n omistamalla C:n tilalle. Silloisen MRL 191.3 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätöksestä sai tässä tapauksessa valittaa vain kunta (nykyisin saman pykälän 4 momentti). KHO tutki kuitenkin A:n ja B:n kirjelmän purkuhakemuksena kuulemisvirheen perusteella, koska päätöksellä katsottiin olevan erityistä merkitystä tilan omistajille, kun ratkaisulla oli olennaisesti muutettu mahdollisuuksia käyttää C:n tilan aluetta rakentamiseen. KHO 2006:12.

Käytännössä kuitenkin edellä esitetyssä edunvalvontajärjestön tapauksessa, vaikka ylimääräinen muutoksenhakuoikeus olisikin saatu, tiedoksianto koskeva kysymys olisi kuitenkin jouduttu ratkaisemaan valitusoikeuden laajuutta tarkastelemalla. Ongelma on laajemminkin käytännössä siinä, että puhevallan laajuus hallintomenettelyssä poikkeaa valitusoikeuden ja samalla ylimääräisen muutoksenhakupuhevallan laajuudesta. Tämä taas johtuu kärjistäen siitä, että ympäristöasioissa on painotettu ennakkollisen osallistumisen merkitystä, koska sen on katsottu vähentävän hankkeita hidastavia valituksia⁶⁴³. Oikeusjärjestelmän koherenssille tämä on edellä esitetyn valossa epäedullinen kehityssuunta. Konkreettisena parannuksena voisin kuitenkin esittää, että *jos ja kun valitusoikeuskysymykset lienevät myös jatkossa epäselviä, saattaisi edesauttaa, jos lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että tiedoksiannon ja ylimääräisen muutoksenhakuoikeuden osalta huomioitaisiin myös tahot, joilla ”saattaa olla muutoksenhakuoikeus päätöksestä.”*

Eri maissa suhtaudutaan eri tavalla puhevallan jatkumoon hallintomenettelyn ja hallintoprosessin välillä.⁶⁴⁴ Yleensä puhevallan kriteerit ovat hallintomenettelyssä kuitenkin muuallakin Euroopassa vähemmän tiukat kuin varsinaisen valitusoikeuspuhevallan kriteerit tuomioistuimissa. Oikeuskäytäntö kuitenkin lieventää näitä puhevallan eroja, mikä on meilläkin kehityssuunta. Näin on tapahtunut myös esimerkiksi Italiassa.⁶⁴⁵ Siellä korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussa 5760/2006, että kun uudemmassa lainsäädännössä korostetaan osallistumista ja

⁶⁴³ Ennakollinen vaikuttaminen ei ole ainoastaan ympäristöoikeuden kehityspiirre, vaan esim. sosiaalihuollossa kehitys suuntautuu siten, että asiakas voi osallistua palveluiden suunnitteluun ja toteutukseen. Ks. Hallberg 2005: 28. Ks. myös Harjula ja Prättälä 2007: 658.

⁶⁴⁴ Ks. Ruotsin osalta Ebbesson 2001c: 446 ja Saksan osalta Rehbinder 2009: 128.

⁶⁴⁵ Ks. esim. Zito ym. 2001: 318.

järjestöillä on lainsäädännön mukaan oikeus tietoon ja muistutusten esittämiseen, on tunnustamattomalla ympäristönsuojelujärjestölläkin oikeusasema, *locus standi*, oikeudellisissa prosesseissa huolimatta siitä, että Italiassa on voimassa laki, jonka mukaan järjestön tulee olla etukäteen ympäristöministeriön tunnustama⁶⁴⁶. Vain tällainen laava tulkinta puhevallasta voi tuomioistuimen mukaan *toimia tehokkaasti ympäristönsuojelua edistävästi*. Kysymyksessä ei tosin ollut varsinaisesti luontokeskeinen järjestö vaan toimikunta, joka vastusti tien rakentamista maaseudulle aiheutuvien haittojen vuoksi.⁶⁴⁷ Oikeudellinen intressi joka tässä tuotti puhevallan, voisi kuitenkin ilmeisesti olla myös luontokeskeisempi, koska tuomioistuimen mukaan intressiä tulkitaan laeasti. Päätöstä ohittaa ennakkollinen järjestön tunnustamisvaatimus perusteltiin Gobbaton mukaan myös subsidiari-teettiperiaatteella ja demokratialla ja sen taustalla olivat lisäksi vahvasti Århusin sopimuksen vaatimukset. Gobbaton tiivistämänä: ”The present decision is also notable since, by recognising that ‘the partisipation to the administrative proceedings generates the legal standing’, it appears to be fully compliant with the obligations stemming from Aarhus Convention”.⁶⁴⁸

Saksassa vastaava esimerkki oikeuskäytännön kehityksestä on ratkaisu vuodelta 1990, BVerwGE 87, 69, jossa järjestö vetosi liittovaltion luonnonsuojelulain sille mahdollistamiin osallistumisoikeuksiin, joita oli loukattu venesatamaa koskevasa rakennuslupapäätöksessä. Tuomioistuin myönsikin järjestölle puhevallan sillä perusteella, että kyseinen laki tunnustaa järjestöt yleisen edun puolustajiksi ja siksi osallistumisoikeus oli subjektiivinen oikeus, jota tuli voida oikeudellisesti valvoa. Tapaus oli aikanaan merkittävä, koska yleensä tuomioistuin ei tunnusta poliittisten oikeuksien loukkausta valitusoikeuspuhevallan perusteeksi, vaan tähän tarvitaan yksilön oikeuksien loukkaus.⁶⁴⁹

Menettelylliset virheet eivät Saksassa perinteisesti ole niin keskeisessä osassa kuin varsinaiset substanssikysymykset (oikeuden loukkaus). Saksassa päätöstä ei yleensä kumota menettelyvirheen vuoksi, jollei sen katsota vaikuttaneen päätökseen.⁶⁵⁰ Samansuuntainen on käytäntö myös meillä, joskin uudet, yksilön oikeus-suojasta irtaantuvat menettelyn funktioiden kehityssuunnat toivottavasti tuovat tähän uusia lähestymistapoja. Erityisen suuri tarve menettelyvirheiden itsenäiselle korostamiselle olisi rikosoikeuden puolella.

Merkitystä muiden tahojen puhevallan laajuuden arvioinnissa ylimääräisten muutoksenhakekeinojen osalta saattaa olla myös sillä, että viranomaisille on muodostunut laajasti esimerkiksi oikeus hakea purkua julkisen edun valvonnan perusteella. Sen lisäksi, että päätöksen tehnyt viranomainen voi hakea selkeästi lainvastaisen päätöksensä purkua, myös yleistä laillisuusvalvontaa tai edunvalvontaa hoita-

⁶⁴⁶ Laki 349/1986.

⁶⁴⁷ Gobbatto 2007: 262–263.

⁶⁴⁸ Gobbatto 2007:262. Ruotsissa puolestaan järjestöjen valitusoikeuteen on suhtauduttu tiukasti oikeuskäytännössä, eikä puhevallan jatkumo päätöksen valmisteluvaiheen laajemmasta puheval-lasta valitusoikeuspuhevaltaan ole siten oikeuskäytännön kautta kehittynyt. Ks. Darpo ym. 2009: 649.

⁶⁴⁹ Ks. kehityksestä tarkemmin Reh binder 2009: 138 ja 140.

⁶⁵⁰ Reh binder 2009: 133 ja Reh binder 2001: 238, 241. Suomen osalta Kulla 2008. 21.

vat viranomaiset voivat hakea valvontapiiriinsä kuuluvan päätöksen purkua. Esimerkiksi ympäristöministeriö voi siten hakea purkua ympäristölainsäädännön mukaisissa asioissa.⁶⁵¹ Siitari-Vanne kuitenkin huomauttaa, että viranomaisen valitusmahdollisuudet heijastuvat myös siihen, onko viranomaisella mahdollisuus käyttää ylimää räisiä muutoksenhakekeinoja⁶⁵². Järjestöihin verrattuna viranomaisten puhevalta on kuitenkin laajan valitusoikeuden vuoksi hyvin järjestetty myös ylimää räistä muutoksenhakua vaativissa tilanteissa. Seuraava jo vanhempi esimerkki on siviiliprosessin puolelta.

Luonnonsuojeluasioissa yleistä etua valvovan lääninhallituksen hakemuksesta purettiin luonnonsuojelualueella suoritettu lohkomistoimitus eräiden rasiiteiden osalta, koska toimituksessa ei käsitelty suojelupäätöksen vaikutuksia eikä lääninhallitus, jolle ei ollut tiedotettu toimituksesta, ollut voinut siinä esittää rasiiteista tehdyn päätöksen rauhoitusmää räysten ja luonnonsuojeluedun vastaisuutta koskevia seikkoja. KKO 1992:102.

Ylimää räinen muutoksenhaku on ollut viranomaisten osalta mahdollista esimerkiksi tilanteissa, joissa viranomainen ei ole saanut tietoonsa käsiteltävää tapausta ja siten ei ole voinut käyttää puhevaltaansa tai antaa lausuntoa asian aiemmassa käsittelyvaiheessa. Edellisessä tapauksessa lääninhallitus ei ollut käyttänyt aiemmin puhevaltaa, koska se ei ollut ollut tietoinen lohkomistoimituksesta. Luonnonsuojeluetua valvovana viranomaisena sillä oli oikeus hakea purkua päätökseen, kun luonnonsuojelunäkökohtia ei tapauksessa ollut arvioitu lainkaan. Lääninhallituksen päätöksellä alue oli aiemmin julistettu luonnonsuojelualueeksi ja kyseisillä rasiiteilla (venevalkama- ja tieoikeus) saattoi olla luonnonsuojeluedun vastaisia vaikutuksia. Tässäkin tapauksessa korostuu siis tiedoksisaannin ja puhevallan yhteys. Huomioitavaa on kuitenkin, että ratkaisu on perusoikeusuudistusta edeltävältä ajalta. Tämä on saattanut vaikuttaa ratkaisuun puhevallasta tavallaan positiivisesti, koska ympäristöperusoikeuden ja kansainvälisten velvoitteiden mukanaan tuomaa erityislainsäädäntöä puhevallan käyttäjistä luonnon puolesta ei ollut vielä säädetty. Erityissääntely nähdään nykyään usein ympäristökysymyksissä tyhjentävänä.

⁶⁵¹ Mäenpää 2005: 582.

⁶⁵² Siitari-Vanne 2000: 1233.

3.3 Kuuleminen selvittämis- ja tiedontuottamiskeinona

3.3.1 Kuulemisen funktiot ja viranomaisen selvittämisvelvollisuus

Kuulemisella on useita rooleja päätöksenteossa: ensinnäkin se vahvistaa (asianosaisten) oikeusturvaa ja menettelyn tasapuolisuutta⁶⁵³. Erityisesti yksilön oikeuksia yhä enemmän korostavassa kehityksessä kuulemisperiaate on Halilan mukaan voimistunut uudentyyppisesti. Kuulemisvaatimus on tullut keinoksi yksilön oikeudellisen aseman kehittämisessä.⁶⁵⁴ Lisäksi kuuleminen lisää luottamusta päätöksentekoon, kun menettely on avointa ja vuorovaikutuksellista. Kuulemisella on kuitenkin huomattava merkitys myös asian selvittämiseksi.⁶⁵⁵ Tutkimusongelmani kannalta nimenomaan tämä kuulemisen funktio on merkityksellinen. Selvittämisvaikutus on nimittäin myös ei-asianosaisten kuulemisella, mielipiteillä, muistutuksilla ja lausunnoilla. Niillä ei tähdätä asianosaisten oikeusturvan toteuttamiseen, vaan nimenomaan asian selvittämiseen ja myös itseisarvoisesti vuorovaikutuksellisen menettelyn toteuttamiseen. Voidaan myös sanoa, että nimenomaan ylikansallisen ja kansainvälisen sääntelyn harmonisoiva vaikutus on tuonut Eurooppaan tällaisen itseisarvoisen vuorovaikutuksen näkemyksen. Kulla toteaa, että perinteisen mannereurooppalaisen näkemyksen mukaan menettely on ollut vain keino saavuttaa sisällöllisesti oikea ratkaisu (*instrumentaalinen kanta*)⁶⁵⁶. Itse en näe luonnon edun näkökulmasta vuorovaikutteisuutta itseisarvoisesti niin oleellisena, vaan lähestyn vuorovaikutusta nimenomaan siitä näkökulmasta, että silläkin tavoitellaan aineellista totuutta. Aineellinen totuus saattaa tosin joustavien normien tilanteessa syntyä vasta menettelyn tuloksena, muttei kuitenkaan aineellisesta sääntelystä irrallaan. Näissä tilanteissa luonnon edustajien puhevallan rooli selviytykskeinona korostuu. Luonnon edustajien kuuleminen on erityisen merkityksellinen luonnon kannalta siitä näkökulmasta, että luonnon edustajilla saattaa olla relevanttia tietoa, jolla on merkitystä päätöksenteossa. Tässä mielessä tosin myös

⁶⁵³ Asianosaisuuden näkökulmasta kuuleminen voidaankin nähdä osana puolustautumisoikeuksia julkista valtaa vastaan. Tällainen periaate on vahvistettu EU-oikeuden perustavanlaatuisiksi oikeusperiaatteeksi. Ks. asianosaisten kuulemisesta vertaileva katsaus: Schwarze ym. 1999: 214–218.

⁶⁵⁴ Halila 2000: 151.

⁶⁵⁵ Ks. esim. Niemivuo & Keravuori 2003: 262–264, Miettinen & Kuosmanen 2006: 64–65 ; Mäenpää 2003: 204–205 ja Tarukannel 1990: 134–141. Ervo toteaa EIT:n oikeuskäytännöstä, että siinä kontradiktisuuden periaate ymmärretään herkkäpiirteisemmin, kuin kansallinen perinteinen näkemys meillä on. Kyse on EIS 6 artiklan valossa kaikkien asianosaisten tosiasiallisesta ja tasa-arvoisesta mahdollisuudesta osallistua aktiivisesti asiansa käsittelyyn, eikä vain vastapuolen kuulemisesta. Ervo 2005: 27.

⁶⁵⁶ Kulla 2008: 20–21.

luonnon kannalta yksittäisten ihmisten päätöksentekomenettelyyn tuoma tieto voi olla merkityksellistä.⁶⁵⁷

Asia tulee selvittää hallinnossa siten, että päästään lainmukaiseen ja sisällöllisesti oikeaan ratkaisuun. Tähän tarvitaan riittävää informaatiota, jota voidaan hankkia eri tavoin, kuten katselmuksin, tarkastuksin tai asianosaisia, muita intressenttejä ja todistajia kuulemalla. Riittävän ja asianmukaisen selvittämisen tarkoituksena on siten aineellisen totuuden saavuttaminen.⁶⁵⁸

Katselmus on viranomaisen selvityskeino, johon liittyvät yleensä viranomaisen tekemät aistihavainnot alueella. Selvitysmerkityksen ohella katselmuksen tarkoituksena voi olla valvontafunktio ja sillä voidaan myös selvittää onko lakia rikottu.⁶⁵⁹ Katselmuksen toimittamisesta päättää viranomainen, ja se on toimitettava, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi (HL 38.1 §). Asianosainen ja valvontaviranomainen voivat myös pyytää katselmuksen toimittamista ja asianosaisilla on myös läsnäolo-oikeus katselmustoimituksessa.⁶⁶⁰ Viranomaisista katselmukseen on kutsuttava ne, joiden tehtäviin lainsäädännön mukaan katselmuksessa olevan toiminnan valvonta kuuluu, jos asian laatu niin vaatii. Samoin jos viranomaisen asiantuntemus on oleellista asian ratkaisemiseksi, hänet on kutsuttava katselmukseen. Niemivuo ja Keravuori toteavat tällä turvattavan käsittelyn asianmukaisuutta ja mahdollisimman laajaa tietojen saantia. Toisaalta ulkopuolisetkin voivat olla läsnä katselmuksessa, koska se on julkinen ja myös mielipiteiden esittäminen on tällöin mahdollista, joskin viranomaisen on ne kirjattava vain, jos niillä katsotaan olevan olennaista merkitystä asian ratkaisemiselle. Salassapitosäännökset saattavat kuitenkin rajoittaa ulkopuolisten läsnäolomahdollisuutta katselmuksessa ja joskus yleisön pääsyä katselmukseen voivat rajoittaa myös esimerkiksi turvallisuustekijät. Ongelmallisinta luonnon edustajien kannalta saattaa kuitenkin olla se, ettei laki edellytä katselmuksesta julkista ilmoittamista. Viranomaisella on kuitenkin asian laadun ja laajuuden perusteella ilmoittamisen suhteen harkintaval-

⁶⁵⁷ Ks. Mäkinen 2004: 67; Mäenpää 2003: 204–205, Myllykangas 2008: 232 ja Tarukannel 1990: 105.

⁶⁵⁸ Kulla 2008: 191–194; Miettinen & Kuosmanen 2006: 69–70; Mäenpää 2003: 188 ja Niemivuo & Keravuori 2003:255.

⁶⁵⁹ Näin esim. Mäenpää 2003: 226–227. Ks. myös Laakso ym. 2006: 185–188 ja Kulla 2003:169–170. Esimerkiksi metsälain 17 §:n mukaisesti muun muassa metsäkeskuksen aloitteesta voidaan pitää katselmus, jos on perusteltu syy epäillä, että metsälain säännöksiä on rikottu. Vihervuori toteaa, että ympäristöasioissa katselmuksen funktioksi voi muodostua normien soveltamista sisältävän arvion muodostaminen kaikkeen asiassa jo kertyneeseen selvitykseen suhteutettuna. Kyse ei siis ole prosessioikeudessa tyypilliseen tapaan vain todistelukeinosta eli todistelun perusteiden hankinnasta. Vihervuori 2004a: 506.

⁶⁶⁰ Kulla 2008: 206–207 ja Mäenpää 2003: 227–228. Ks. lainkäyttövaiheen katselmusten osalta myös Vihervuori 2008: 519.

ta.⁶⁶¹ Toinen ongelmakohta esimerkiksi luonnon- tai ympäristönsuojelujärjestöjen osalta saattaa myös olla se, että niillä ei ole mahdollisuutta pyytää katselmustoimitusta, jos ne eivät ole asianosaisia.

Hieman toisenlainen merkitys on vesilain mukaisella katselmustoimituksella, jota on ehdotettu poistettavaksi vesilain uudistuksen myötä. Siinä hakemus käsitellään laajoissa vesiasioissa ennen aluehallintoviraston varsinaista käsittelyä ja ratkaisua ikään kuin yhteen ylimääräiseen kertaan erillisenä valmisteluna. Hallituksen esityksen mukaan katselmustoimitukseen määrättyjä asioita on ollut vuosittain vähän, mutta toimituksella on näissä asioissa negatiivista vaikutusta asioiden käsittelyaikojen pituuteen. Katselmustoimituksessa lupaviranomaisella ei ole merkittävästi tosiasiallisia mahdollisuuksia puuttua toimituksen kulkuun, joten tästä prosessinjohtollisesta ongelmastakin johtuen hallituksen esityksessä on nähty katselmustoimitus turhana.⁶⁶²

Katselmuskokouksesta, joka pidetään suunnitelman tarkastamisen jälkeen, tiedotetaan vesilain 18:3:n (88/2000) mukaan asianosaisten lisäksi niille vaikutusalueen asukkaille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin yrityksen toteuttaminen saattaa vaikuttaa, ja heitä edustaville yhteisöille. Näillä on myös oikeus esittää mielipiteensä. Ongelmallista on tässä jälleen määritelmän sanamuoto. Onko kyse myös aatteellisista luonnonsuojelujärjestöistä, vai vain jäsentensä etua ajavista?

Viime kädessä selvittämisvelvollisuus on hallintoasioissa aina viranomaisella, koska yleinen etu on mukana päätöksenteossa eikä asioista voida lakisidonnaisuuden ja osapuolten oikeusturvan vuoksi sopia siinä määrin, kuin siviilioikeudellisissa kysymyksissä. Tästä virallisperiaatteen aiheuttamasta lähestymistavasta huolimatta myös asianosaisella on roolinsa asian konkreettisessa selvittämisessä ja erityisesti jos hän on itse pannut asiansa vireille, hänen on myötävaikutettava asian selvittämiseen ja esitettävä selvitystä vaatimustensa perusteista. Hallituksen esityksessä ero tehdäänkin velvoittavien ja edunsuovien hallintopäätösten välille, joista jälkimmäisissä asianosaisen selvittämisvelvollisuus korostuu⁶⁶³. Niemivuo ja Keravuori toteavat, että tällainen jako on asian käsittelyn toimivuuden ja tehokkuuden kannalta tarkoituksenmukaista⁶⁶⁴.

Ympäristölupahakemuksessa toiminnanharjoittajan on selvitettävä esimerkiksi toiminnan laatu ja vaikutukset (YSL 35.2 §). Hakemusten puutteellisuudella on mm. se merkitys, että tämä hidastaa lupamenettelyä. Warsta toteaa toisaalta myös, että samoin ylimitoitettu hakemus, eli tarpeettoman paljon tietoa prosesseista ja toiminnasta sisältävä hakemus voi hidastaa lupamenettelyä. Warstan tut-

⁶⁶¹ Niemivuo & Keravuori 2003: 289–291.

⁶⁶² HE 277/2009 vp, s. 30. Ks. myös Vesilakitoimikunta 2004: 8–10.

⁶⁶³ HE 72/2002 vp, s. 92–94. Ks. myös Hollo 2009: 128.

⁶⁶⁴ Niemivuo & Keravuori 2003: 259–261. Ks. myös Miettinen & Kuosmanen 2006: 69–71 sekä Luoto 2000: 164–165.

kimuksessa empiiriset aineistot myös osoittivat, että eri viranomaisyksiköt vaativat samankaltaisista hankkeista eri tietoja. Toiminnanharjoittajilla oli myös epä-tietoisuutta mitä selvityksiä ympäristövaikutusten kannalta tarvitaan.⁶⁶⁵

Jos lupapäätös jää avoimeksi sen vuoksi, että se sisältää lupamääräyksen selvityksen toimittamisesta, saattaa edunvalvonnan ajankohta muodostua ongelmalliseksi. Kun täsmennettävä lupamääräys täytyy olla ympäristönsuojelullisesti tarpeellinen (YSL 43.1 §) voi olla, että kokonaiskuva hankkeesta määrittyy vasta tämän jälkeen, ja vasta tällöin esim. järjestö omaa riittävät tiedot siihen, täytyykö päätöksestä valittaa. Warsta myös toteaa, että tästä selvitysvelvollisuutta koskevista päätöksistä ei useinkaan kuuluteta tai pyydetä lausuntoja niin laajasti kuin alkuperäisestä ympäristölupapäätöksestä.⁶⁶⁶

Mielenkiintoinen selvitysvelvollisuuden kannalta on myös eri ympäristösäädösten suhde. Esimerkiksi ympäristölupapäätösten lupamääräyksillä voi olla vaikutusta siihen, tuleeko luonnonsuojelulain 65 §:n:n arviointi- ja lausuntomenettely Natura 2000-verkoston luonnonarvojen vuoksi tarpeelliseksi. Tuomioistuimilla on toisaalta myös mahdollisuus muuttaa lupamääräyksiä niin, että luonnonarvot tulevat selvitysten kautta otetuiksi huomioon. Esim. ratkaisussa KHO 2007:18 KHO velvoitti uudella lupamääräyksellä toiminnanharjoittajan selvittämään louhintaja- ja murskaustoiminnan vaikutukset hajuheinäesiintymään (luontodirektiivin liitteen IV (b) kasvilaji). Lupamääräykset muuttuivat tapauksessa luonnonsuojelujärjestön valituksen johdosta.⁶⁶⁷

Viranomaisen on kuitenkin järjestettävä menettely siten, että asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja tiedot ovat viranomaisen käytettävissä. Viranomainen huolehtii siten siitä, että päätöksen taustalla oleva selvitys on riittävää ja asianmukaista. Ympäristöasioihin erityisesti liittyvästä epävarmuudesta johtuen tämä ei tarkoita, että asia olisi selvitettävä täydellisesti ja lopullisella varmuudella. Selvitysvelvollisuuden rajana on myös osapuolten tasapuolinen kohtelu (HL 6 §), joten viranomainen ei voi ryhtyä esimerkiksi vain yleisen luonnonsuojeluedun puolustajaksi, vaan viranomaisen on huolehdittava, että eri intressejä puoltavia selvityksiä on käytettävissä. Myös suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon.⁶⁶⁸ Käytännössä tämä tarkoittaa ympäristöasioissa usein sitä, että viranomaiselle on määrätty erityislainsäädännössä tiettyjä selvityksiä tehtäväksi. Esimerkiksi YSL 36 §:ssä määritellään miltä tahoilta lupaviranomaisen tulee pyytää lausunto lupahakemuk-

⁶⁶⁵ Warsta 2008b: 11–14. Ks. myös Vihervuori 2004a: 505. Pidemmällä aikavälillä merkitystä on myös YSL 5.1 §:n selvilläövelvollisuudella, joka velvoittaa toiminnanharjoittajan hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi seuraamaan ympäristöntilaa tai tekemään mittauksia. HE 84/1999 vp.44.

⁶⁶⁶ Warsta 2008b: 24–25.

⁶⁶⁷ Ks. KHO 2007:18. Ks. LSL 65 §:n mukaisesta arviointikynnyksestä: Similä 1997: 240–241.

⁶⁶⁸ Ks. Mäenpää 2003: 190–193 ja Niemivuo ja Keravuori 2003: 255. Hallituksen esityksen mukaan suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toimet ovat oikein mitoitettuja niin, että toiminta on alimmalla sellaisella tasolla, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. HE 72/2002 vp. s. 59–60.

sesta ja MRL 9 §:ssä säännellään vaikutusten selvittämisestä kaavaa laadittaessa. Näissäkään viranomainen ei silti toimi vain ympäristöedun selvittäjänä, vaan ympäristölupaan liittyviä lausuntoja on pyydetty myös muilta kuin ympäristöviranomaisilta ja kaavan vaikutuksia on arvioitava myös muusta näkökulmasta kuin ympäristönäkökulmasta.

Esimerkiksi kaavan tulee perustua riittäviin tutkimuksiin ja selvityksiin MRL 9 §:n mukaisesti. Hollo toteaa, että tämä selvitysvelvollisuus kattaa laajasti sekä yhteiskunnallis-maankäytöllis-taloudelliset että ympäristöllis-kulttuuriset vaikutukset. Hänen mukaansa nämä on jo vanhastaan tullut viran puolesta selvittää.⁶⁶⁹ Myös YVA-laki edellyttää ympäristövaikutusten selvittämistä kaavoja laadittaessa (YVAL 24 §).

Perinteisesti se, joka saattaa asian vireille tavoitteidensa ja etujensa vuoksi, huolehtii myös voimakkaammin selvityksen hankkimisesta ja esittämisestä. Viranomainen panee vireille yleensä asian, joka koskee julkisen intressin toteuttamista.⁶⁷⁰ Ympäristöasioissa mielenkiintoisen yhtälön aiheuttaa se, että luonnon edustajat vireillepanevat asioita, jotka eivät kiinnity heidän omiin henkilökohtaisiin tavoitteisiinsa ja etuihinsa, joten ei voida olettaa, että tämä seikka tasapainottaa menettelyä selvitysten hankinnassa heidän hyväkseen, kuten asianosaisten osalta on asian laita. Ympäristöedussa on myös kyse yleisestä edusta, jolloin viranomaisen on toisaalta huomioitava tämä, vaikka asia onkin tullut vireille muuten, kuin viranomaisen omasta aloitteesta.

Nyman huomauttaa luontotyyppien suojelun osalta, että edunvalvontajärjestöillä voisi olla puhevallan tarve suojelun voimaansaattamisessa, vaikka virallisperiaatteen nojalla selvittämismääräys onkin viranomaisella. Järjestöjen roolina voisi olla varmistaa aineellisen suojelusääntelyn toteutuminen ja estää alisuojelu. Merkitystä on esimerkiksi sen valvomisella, että luontotyyppien rajaukset tehdään LSL:ssä asetettujen luonnontieteellisten kriteerien mukaisesti.⁶⁷¹ Luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen asiantuntemuksella olisi siten asian selvittämisessä merkitystä. Nykyisen lainsäädännön mukaan luontotyyppin 30 §:n mukaisissa luontotyyppin rajauspäätöksissä kuullaan kuitenkin vain asianosaisia.

Muutenkaan ympäristöasioissa edes vireilletulo ei noudata aina perinteistä kaavaa. Seuraavassa tapauksessa on esillä yksi erityistilanne, eli metsänkäyttöilmoituksen tekijä on asianosainen, mutta tätä koskevan viranomaismenettelyn liito-oravailmoitusta koskien saattaa vireille metsäkeskus. Päätöksen esimerkiksi sallitun metsän käsittelyn rajoista tekee kuitenkin toinen viranomainen eli nykyisin ELY (oikeustapauksen aikana alueellinen ympäristökeskus) metsäkeskuksen il-

⁶⁶⁹ Hollo 2008: 59–61. Ks. myös Mäkinen 2007: 24–25.

⁶⁷⁰ Näin esim. Mäenpää 2003: 194.

⁶⁷¹ Nyman 2005: 93–94. Ks. myös Vihervuori 2000a: 361–362.

moituksen pohjalta. Sillä on tällöin myös päätöksensä taustaksi selvitysvastuu siitä, esiintyykö ilmoitetulla alueella liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja joiden heikentäminen on kielletty LSL 49 §:n mukaisesti.⁶⁷² Viranomaisen selvitysvastuuta täydentävät esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöjen itsenäiset selvitykset, sillä ne voivat ilmoittaa liito-orava havaintojaan ympäristöhallinnon eliölajitietokantaan⁶⁷³.

Tapauksesta käy varsin selkeästi ilmi ihmiskeskeisen oikeusjärjestelmän tavoitteiden ongelmallisuus luonnontieteellisiä seikkoja vasten, kun selvityksen riittävyttä arvioidaan suhteessa viivytyksettömään käsittelyyn. Selvityksen riittävyyden osalta viranomaisilla on laaja harkintavalta, sillä jokainen tilanne on ratkaistava tapauskohtaisesti asian laadun ja laajuuden perusteella. Toinen - ja erityisesti tämän tutkimuksen kannalta olennainen huomio on se, että viranomaisen kaksoisroolista johtuen ympäristöviranomainen ei aina toimi luonnon näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla, vaan ottaa huomioon myös muita oikeusjärjestelmän suojaamia intressejä. Tätä tasapainottamaan tarvitaan järjestöjen puhevaltaa.⁶⁷⁴

Tapauksessa KHO 2009:38 liito-oravan liikkumiseen vaikuttavat biologiset seikat (liito-orava aktiivisimmillaan keväällä) ja vuodenaikasta ja säästä johtuvat epäedulliset maastoselvitysolosuhteet eivät tehneet alueellisen ympäristökeskuksen selvityksestä riittämätöntä tai virheellistä. Ympäristökeskuksen oli tehtävä päätös liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikan sijainnin ja sallitun metsän käsittelyn määrittämiseksi LSL 72 a §:n mukaisesti viivytyksettä, vaikka tämä saattoi aiheuttaa sen, että liito-oravahavainnot jäivät epätäydellisiksi.

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry esitti valituksensa perusteina, että ympäristökeskuksen päätös metsäkeskuksen ilmoituksen johdosta oli virheel-

⁶⁷² Hallituksen esityksessä HE 73/2003 vp. tätä jakoa metsäkeskuksen ja alueellisen ympäristökeskuksen välillä perusteltiin ajan voittamisella. Siksi metsäkeskus ei siis varsinaisesti tutki asiaa, vaan tekee arvion asiakirjojen perusteella siitä onko kyse liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikasta metsänkäyttöilmoituksessa ilmoitetulla alueella. Mihin rajoituksiin tämä mahdollisesti johtaa jää siten alueellisen ympäristökeskuksen tehtäväksi.

⁶⁷³ Luonnonsuojeluasetuksen 2 § velvoittaa lajien ja luontotyyppien suotuisan suojelutason seurantaan ja luonnonsuojelun kannalta tärkeät tiedot kootaan luonnonsuojelun tietojärjestelmään. Kyse voi olla esimerkiksi uhanalaisten lajien esiintymispaikoista, luonnonsuojelualueista tai luontotyypeistä. Tietojärjestelmä on hallinnollisten päätösten pohjana. Tietojärjestelmä on lähtökohtaisesti julkinen, mutta salassapito on toisinaan perusteltua. Tietoja voitaisiin muuten käyttää väärin esimerkiksi niin sanottujen aavistushakkuiden toteuttamiseen metsäkohteissa, joita ei ole vielä suojeltu, tai vaikkapa uhanalaisen kasvilajin laittomaan keräämiseen hyötymistarkoituksessa. Ks. Similä 1997: 43–44.

⁶⁷⁴ Ks. järjestön roolista selvityksen osalta myös KHO 2007: 41. Tapausta on analysoitu tarkemmin myöhemmin tässä tutkimuksessa. Liito-oravaan liittyvistä riittävistä selvityksistä oli myös kyse tapauksessa KHO 2002: 78. Ks. riittävästä selvittämisestä esim. Niemivuo & Keravuori 2003: 256–257 ja viivytyksettömästä käsittelystä yleisemmin Miettinen & Väättänen 2006: 51–54 sekä Miettinen & Kuosmanen 54–58.

linen ja perustui puutteellisiin sekä väärään vuodenaikaan tehtyihin maastoselvityksiin. Kyseisen päätöksen mukaan metsänkäyttöilmoituksessa tarkoitetut alueet eivät päätöstä annettaessa olleet liito-oravan lisääntymis- tai levähdyspaikkoja, koska havaintoja liito-oravasta ei löytynyt, eikä metsänkäyttöilmoituksen mukaisilla toimenpiteillä ollut heikentävää vaikutusta muihinkaan lähellä tunnettuihin liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoihin. Ympäristökeskuksen vastineessa todettiin, että jotta saadaan viivytyksetön päätös LSL 72 a §:n mukaisesti, myös maastoinventointi tuli tehdä viivytyksettä riippumatta siitä, että tuolloin olosuhteet (sää ja vuodenaika) olivat havaintojen kannalta epäedulliset.

Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry:n varapuheenjohtaja teki alueelle inventointikäynnin muutama kuukausi ympäristökeskuksen maastoselvityksen jälkeen ja löysi liito-oravan ulostepapanoita ja liito-oravalle soveltuvia risupeiä. Yhdistys oli tehnyt vastaavia havaintoja kyseisellä alueella jatkuvasti jo yli kymmenen vuoden ajan. Hallinto-oikeus katsoikin, että ympäristökeskus ei ollut huolehtinut asian riittävästä selvittämisestä, kun otettiin huomioon liito-oravan elintavat sekä ympäristökeskuksen suorittaman maastokäynnin aikana vallinneet olosuhteet ja liito-oravan esiintymisestä alueella aiemmin esitetty selvitys. Hallinto-oikeus korosti, että tarpeelliset tiedot ja selvitys on hankittava siitä huolimatta, että tämä saattaa viivästyttää päätöstä.

Liito-oravan aktiivisuus lisääntymis- ja levähdyspaikoilla lisääntyy kevätkaudella. Jos tätä ajankohtaa odotettaisiin aina havaintojen tekemiseksi, hakkuiden toteuttaminen saattaisi lykkääntyä pahimmillaan vuodella. Ympäristökeskus vetosikin hallintolain suhteellisuusperiaatteeseen, jonka nojalla kunkin tapauksen erityispiirteet tulisi ottaa huomioon selvityksen laajuutta arvioitaessa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Toisaalta itse näkisin, että EU-oikeudellispohjainen liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto (meillä LSL 49 §:ssä) on päämääränä erityisen tiukka, jolloin sen toteuttamiseksi voitaisiin vaatia selvityksiltä erityistä kattavuutta.

Korkein hallinto-oikeus kumosi kuitenkin hallinto-oikeuden päätöksen. Perusteluina se totesi, että ympäristökeskuksen menettelyä ei ole pidettävä virheellisenä pelkästään siitä syystä, että tarkastus olisi ollut liito-oravahavaintojen kannalta lähtökohtaisesti helpompi suorittaa sää- ja muiden olosuhteiden johdosta toisena vuodenaikana. KHO perusteli päätöstään myös sillä, että LSL 72 a §:n mukaisen päätöksen jälkeenkin alueellisella ympäristökeskuksella on velvollisuus LSL 49 §:n 1 momentista johtuen tehdä tarvittaessa lisäselvityksiä ja myös LSL 57 §:n mukaiset pakkokeinot ovat tällöin käytettävissä.

Mielenkiintoiseksi KHO:n perustelun tekee se, että jos metsänkäyttöilmoitusta koskeva päätös täytyy saada viivytyksettä, jotta metsänomistaja pääsee käyttä-

mään metsäänsä viivytyksettä taloudellisesti hyödykseen, eli hakkaamaan sitä, mikä merkitys tämän jälkeen näillä lisäselvityksillä ja pakkokeinoilla enää on?

Selvitysten riittävyyttä on käsitelty lukuisissa muissakin KHO:n tapauksissa. Esimerkiksi ratkaisussa KHO 2009:77 lintutieteellisen yhdistyksen valitus johti KHO:ssa Espoon kaupunginvaltuuston ja hallinto-oikeuden päätösten kumoamiseen. Tapauksessa oli kyse siitä, että asemakaavaa laadittaessa ei ollut riittävällä tarkkuudella selvitetty venesataman laajentamisen vaikutuksia Suomenojan altaan ja Suomenojanpuron suualueen linnustollisiin arvoihin⁶⁷⁵.

3.3.2 *Edunvalvontajärjestöjen kuuleminen*

Oikeus tulla kuulluksi on turvattu lähtökohtaisesti asianosaisille. Hallintolain mukaan ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun” (34 §). Pykälä on otsikoitu *asianosaisen kuulemiseksi*. Mäenpää näkee kuulemisen ja mielipiteen esittämisen välillä eron. Hänen mukaansa kuuleminen kohdistuu seikkoihin, joilla on vaikutusta asian ratkaisuun, kun taas mielipide kohdistuu lähinnä asiassa tehtävään ratkaisuun.⁶⁷⁶ Niemivuo ja Keravuori puolestaan toteavat mielipiteiden ilmaisun tarkoittavan, että kuuleminen kattaa tällöin hallintoasian kokonaisuudessaan, ei vain ratkaisun kannalta merkityksellisiä vaatimuksia ja selvityksiä⁶⁷⁷. Hallituksen esityksen mukaan kuulemisperiaatteen sisältöä täsmennettiin mielipiteen esittämismahdollisuudella itse käsiteltävästä hallintoasiasta sekä asiaan vaikuttavista selvityksistä ja vaatimuksista, koska aiempi lainsäädäntö oli jättänyt kuulemisvelvoitteen sisällön osittain epäselväksi. Käytännössä asianosaista kuullaan siis kaikesta, mihin hänellä voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä.⁶⁷⁸ Vaikka kuulemisperiaate saattaakin nyt asianosaisten osalta olla selkeämpi, muiden tahojen kuulemisessa on määritelmässä edelleen merkittäviä epäselvyyksiä.

Kuten edellä todettiin, kuulemisen keskeinen funktio luonnon edustamisen näkökulmasta on olla selvityskeino, jolla tuotetaan tietoa ratkaisun perustaksi. Luonnon edustajien osalta kuulemiseen liittyy kuitenkin edellä mainittuja käsiteongelmia, kun perinteisestä oikeusturvahakuisesta kuulemisesta irtaannutaan. Yleislakina hallintolain 41 §:n mukaisesti mahdollisuus *mielipiteiden* esittämiseen on turvattava tarvittaessa asianosaisuutta laajemminkin - yksilökeskeisistä lähtökoh-

⁶⁷⁵ Ks. myös KHO 2009: 47.

⁶⁷⁶ Mäenpää 2003: 206–207.

⁶⁷⁷ Niemivuo & Keravuori 2003: 264.

⁶⁷⁸ HE 72/2002 vp. s. 95-96.

dista tosin - kuten tiedoksisaannin yhteydessä aiemmin esitettiin (jos asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus muiden kuin asianosaisten elinympäristöön, työntekoon tai muihin oloihin). Erityissääntely kuitenkin laajentaa ympäristöasioissa kuultavien joukkoa vielä siten, että ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöilläkin on oikeus esittää mielipiteitään tai muistutuksia sekä joidenkin säännösten sanamuotojen mukaan myös lausuntoja. Jopa kuulemisestakin puhutaan (YVA-laissa) vaikka kyse on nimenomaan edunvalvontajärjestön valvoman asiapiirin perusteella saadusta puhevallasta.

Muistutuksen ja mielipiteen sekä kuulemisen käsitteitä käytetäänkin sekaisin, eikä kuuleminen ja muistutusten tekeminen viittaa vain asianosaisiin ja mielipiteiden esittäminen vain ei-asianosaisiin. Edellähän hallintolain yhteydessä puhutaan asianosaisen mielipiteistä, ja esimerkiksi ympäristönsuojelulain 37 §:ssä todetaan, että ennen lupa-asian ratkaisemista on varattava tilaisuus tehdä muistutuksia asianosaiselle ja toisaalta muille kuin asianosaisille tilaisuus ilmaista mielipiteensä.

Warsta pohtii YSL 37 §:n asianosaisten muistutusten eroa hallintolain kuulemisäännökseen (34.2 §). Onko tarkoituksena, että asianosaisella olisi laajemmat oikeudet lupa-asiaan liittyvissä sellaisissakin ratkaisuisa, jotka eivät koske itse pääasiaa? Hän toteaa käytännön osalta, että tällaisissa tilanteissa toisiaan erillisasiat on kuulutettu, ja lausunnot pyydetty varsinaisen hakemusasioiden tapaan, mutta toisinaan kuulemista ei ole katsottu lainkaan tarpeelliseksi. Warsta ehdottaakin näihin tilanteisiin tarkempaa sääntelyä.⁶⁷⁹

Maantielain 27 §:n mukaan yleis- ja tiesuunnitelmasta puhevaltaa saavat käyttää hallintolain mielipiteiden esittämisjoukon laajuisesti ne joiden asumiseen, työntekoon tai oloihin suunnitelma saattaa vaikuttaa, mutta pykälässä puhutaan mielipiteiden sijaan muistutuksista. Muistutuksilla on sikäli huomattava merkitys, että niitä tehneille myös tiedotetaan päätöksestä. Mielipiteet taas on kytketty nimenomaan asianosaisiin esimerkiksi maantielain 6.3 §:ssa. Siinä maantielauttojen osalta puhutaan mielipiteistä, joita voivat esittää ne, joita lauttaliikenne välittömästi koskee. Vesilain mukaisista hakemusasioista vaikutusalueen asukkailla, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin yrityksen toteuttaminen saattaa vaikuttaa, ja heitä edustavilla yhteisöillä, on oikeus esittää mielipiteensä (vesilaki 16:7a). Lähinnä vesilain osalta seurataan siis hallintolain käsitettä mielipiteistä.

YSL 37 §:ssä on selkeä määritelmä lupa-asian muistutusten ja mielipiteiden välillä. Ensinnä mainittuja voivat tehdä asianosaiset ja jälkimmäisiä esittää muut kuin asianosaiset. Ero näiden välillä on siinä, että lupapäätöksessä on vastattava muistutuksissa tehtyihin yksilöityihin vaatimuksiin (52 §). Lupapäätöksestä myös tie-

⁶⁷⁹ Warsta 2008a: 41.

dotetaan muistutuksen tehneille (54 §). Leinonen ym. toteavat mielipiteistä, että niillä turvataan hanketta koskevien käsitysten saattaminen lupaviranomaisten tietoon mahdollisimman laajalti. Mielipiteen esittäminen ei kuitenkaan tuo valitus-oikeutta.⁶⁸⁰ Lisäksi YSL 25 b §:n mukaan meluntorjunnan toimintasuunnitelmaa laadittaessa tulee henkilöille, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin toimintasuunnitelma saattaa vaikuttaa, varata tilaisuus lausua mielipiteensä. Eriksen pykälässä on myös mainittu rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden mielipiteiden esittämismahdollisuus tähän varatussa tilaisuudessa. Valtakunnallisten ympäristönsuojelua koskevien suunnitelmien ja ohjelmien yhteydessä puhutaan kuitenkin jopa rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden lausunnoista – jolloin niillä voitaisiin nähdä erityinen asiantuntijan rooli - sekä yleisön mielipiteistä (YSL 26.1 §). Myös valtakunnallisesta jättesuunnitelmasta *lausunnon* saa antaa valtakunnallinen yhdistys tai säätiö. Suunnitelmaluonnoksesta yleisö saa esittää mielipiteensä (jätelaki 40 a).

Luonnonsuojeluasetuksen 5 §:ssä on myös määritelty valtakunnalliset luonnon- ja ympäristönsuojelun alalla toimivat kansalaisjärjestöt lausunnon antajiksi luonnon-suojeluohjelmaa koskevasta ehdotuksesta. Asetus näyttää Similän mukaan mahdollistavan sellaisen tulkinnan, että minkä tahansa valtakunnallisen, määritelmään sopivan järjestön lausunnon pyytämättä jättäminen voi johtaa muotovirheeseen, koska sanamuodon mukaan kaikilta valtakunnallisilta kansalaisjärjestöiltä on pyydettävä lausunto. Similä kuitenkin näkee, että asetusta annettaessa on todennäköisesti tarkoitettu vain keskeisimpiä järjestöjä ja yhteisöjä.⁶⁸¹

MRL 65.1 §:stä puolestaan löytyy kaavaehdotuksen osalta määritelmä, jonka mukaan kunnan jäsenille ja osallisille on varattava tilaisuus esittää mielipiteensä asiassa. Samassa momentissa tämä puhevallan käyttömuoto on määritelty muistutukseksi. Seuraavassa momentissa linja jatkuu, sillä sen mukaan muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen. Koko MRL:n osalta tilanne ei kuitenkaan ole näin selvä, sillä esimerkiksi rakentamista ja muita toimenpiteitä koskevista poikkeamispäätöksistä muistutusmahdollisuus on vain naapureilla ja muilla, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin hanke saattaa huomattavasti vaikuttaa.

Hollo toteaa, että maankäyttö- ja ympäristöoikeudessa osallistuminen kansalaisten yleisenä oikeutena ja asianosaisen puhevallan käyttäminen menettelyssä on tarpeen erottaa. Hän toteaa, kuitenkin, että maankäyttö- ja rakennuslaissa ero ei

⁶⁸⁰ Leinonen ym. 2008: 211.

⁶⁸¹ Similä 1997: 54–55.

ole selvä, eikä aina merkityksellinenkään. Erityisesti osallisen käsite aiheuttaa tämän erikoispiirteen.⁶⁸² Vaikkei muualla ympäristölainsäädännössä esiinnykään osallisen käsitettä, tulee tässä kuitenkin osoitettua, että tilanne on sama myös muussa ympäristösääntelyssä. Yleinen osallistumisen ja asianosaisten kuulemisen välille ei voida vetää tiukkoja rajoja. En siten yhdy Hollon näkemykseen, että muussa lainsäädännössä ero osallistumiseen oikeutettujen ja asianosaisten välillä puhevallan käytön osalta mahdollisesti sisältäisi juridisesti selkeämmän määrittelyn.

Muistutuksen tekijöitä ei ole määritelty maastoliikenneasetuksen 4 §:ssä tai vesiliikenneasetuksen 6 §:ssä. Ulkoilulain mukaisesta ulkoilureittisuunnitelmasta on niille, joiden oikeutta tai etua suunnitelma koskee, varattava tilaisuus muistutusten tekemiseen suunnitelman johdosta. Kysymys on siis asianosaisista. Myös jätelain mukaisesta kunnan jätemaksusta muistutuksen saa tehdä maksuvelvollinen, eli asianosainen (32 §) ja myös vesilaista on pääteltävissä, että muistutuksen tekijät ovat asianosaisia.

Päästökauppain 4 §:n mukaan taas yleisöllä on mahdollisuus mielipiteen esittämiseen. Päästökauppaa koskevasta kansallisesta jakosuunnitelmasta päättää valtioneuvosto, ja tässä päätöksessä on käytävä ilmi, miten mielipiteet on otettu huomioon (35 §). Ydinenergialain 13 §:ssä puhutaan yleisestä kuulemisesta, jolla tarkoitetaan mielipiteiden esittämismahdollisuutta julkisessa tilaisuudessa ydinlaitoshankkeesta.

Järjestöjen kuuleminen - kun kuulemista pidetään muistutusten, mielipiteiden ja lausuntojen yläkäsitteenä - on siten turvattu yhä enenevissä määrin varsin hajanaisen erityissääntelyn kautta. Toinen käsiteongelma ainakin sääntelyn informaatiivisuuden yhtenäisyyden kannalta on, että ympäristölainsäädännössä harvoin esiintyy nimenomaisesti mainintaa *ympäristö- tai luonnonsuojelujärjestöjen tai vastaavien yhteisöjen, yhdistysten tai säätiöiden kuulemisesta*, vaan ne sisältyvät muihin määritelmiin. Poikkeuksen muodostavat lähinnä päästöjen yhteistoteutusta koskeva YSL 112.1 §, jossa ”92 §:ssä tarkoitetulle rekisteröidylle yhdistykselle tai säätiölle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi yhteistoteutukseen liittyvän hakemuksen johdosta”, sekä YVAL, joka turvaa yhteisöjen kuulemisen silloinkin, kun selvitys on tehty sellaisen muun lain mukaisena, jossa ei ole erityissääntelyä yhteisöjen ja säätiöiden kuulemisesta (5 § ja 8a §). YVAL:ssa yhteisöt ja säätiöt, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea sisältyvät myös *osallistumisen* määritelmään (2.1,7 §)⁶⁸³. Espoon yleissopimus⁶⁸⁴ mahdollistaa sen, että

⁶⁸² Hollo 2006b: 55–56.

⁶⁸³ *Osallistumisella* tarkoitetaan YVAL 2.1,7 §:n mukaan hankkeesta vastaavan, yhteysviranomaisen, muiden viranomaisten ja niiden, joiden oloihin tai etuihin hanke saattaa vaikuttaa, sekä yhteis-

myös muiden sopimusvaltioiden yhteisöillä on oikeus osallistua, jos hankkeen vaikutukset todennäköisesti ilmenevät sen valtion alueella. (15 §)⁶⁸⁵ Lisäksi moottorikäyttöisen ajoneuvon käytön kiellon tai rajoituksen määräämistä koskevassa kuulemissäännöksessä on mainittu yhteisöt. (Maastoliikennelaki (17101995) 9.2 §)

Muita määritelmiä, joiden sisällä järjestöt saavat esittää mielipiteensä varsin kattavasti ovat esimerkiksi *yleisön* ja *osallisen* käsitteet. Yleisön käsite tulee Århusin sopimuksesta ja se esiintyy esimerkiksi viranomaisten suunnitelman tai ohjelman ja ympäristöselostuksen ympäristövaikutusten arviointiin liittyvän valmistelun ja siitä tiedottamisen yhteydessä. Laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005) todetaan, että ”[s]uunnitelman tai ohjelman valmistelu tulee järjestää siten, että *yleisöllä* on mahdollisuus saada tietoja suunnitelman tai ohjelman ja ympäristöselostuksen lähtökohdista, tavoitteista ja valmistelusta sekä esittää asiasta mielipiteensä” (8.2 §). Myös ohjelma- tai suunnitelmaluonnoksen tai ympäristöselostuksen osalta on varattava yleisölle mahdollisuus siihen tutustumiseen ja mielipiteensä esittämiseen (9.1 §). SOVAL:n osalta erityistä on, että siinä ei aseteta yleisöön kuuluville yhteenliittymille, ryhmille tai yhteisöille muodollisia vaatimuksia (2 §). Eli esimerkiksi toimiala (toisin kuin YVAL:ssa) tai rekisteröiminen ei liene käytännössä mielipiteen esittämisen edellytyksenä, koska tällaisia vaatimuksia ei ole kyseiseen lakiin kirjattu.⁶⁸⁶

Osallisena yhteisöjä pidetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa. Kaavoitusmenettely on järjestettävä vuorovaikutusta tukevalla tavalla ja siksi prosessiin liittyy osallisen käsite, joka on asianosaikäsitettä huomattavasti laajempi, kattaen alueen maanomistajat, ne joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa sekä viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Hollo toteaa, että yhteisöiltä ei ole vaadittu alueellista kytkentää, vaan osallisina kyseeseen näyttäisivät voivan tulla myös valta-

söjen ja säätiöiden, joiden toimialaa hankkeen vaikutukset saattavat koskea, välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa.

⁶⁸⁴ Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskeva yleissopimus (SopS 67/1997)

⁶⁸⁵ Århusin sopimuksessa ei osallistumisoikeuksien yhteydessä viitata hankekohtaisiin ympäristövaikutusten arviointimenettelyihin, eikä niiden toteuttamiseen myöskään velvoiteta. Espoon yleissopimus mainitaan sopimuksen johdannossa, mutta sopimustekstissä siihen ei viitata, mikä on Kumpulan mukaan yllättävää ottaen huomioon, että myös se on YK:n Euroopan talouskomission piirissä laadittu sopimus ja EY-sääntelykin edellyttää hankekohtaista ympäristövaikutusten arviointimenettelyä. Yhteisön tasolta osallistuttiin myös aktiivisesti Århusin sopimuksen valmisteluun. Kumpula 2004: 101.

⁶⁸⁶ Kumpula 2005: 215.

kunnalliset tai ylikansalliset yhteisöt⁶⁸⁷. Kyseisille tahoille on tiedotettava niin, että näillä on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, arvioida sen vaikutuksia sekä esittää mielipiteensä asiasta. (maankäyttö- ja rakennuslaki 62 §)⁶⁸⁸ Merkittävää osallisen käsitteessä on se, että osallisen kuulematta jättäminen voi merkitä menettelyvirhettä, joka vaarantaa kaavapäätöksen⁶⁸⁹. Laissa vesienhoidon järjestämisestä (1299/2004) puolestaan otetaan osallistumiseen vielä laajempi näkökulma, sillä sen 15.1 §:n mukaan oikeus osallistua vesienhoitosuunnitelman valmisteluun on turvattu *kaikille*⁶⁹⁰.

Kaava-asioissa on käytössä myös ainutlaatuinen osallistumisen tärkeyttä korostava instrumentti: *osallistumissuunnitelma*. MRL 63 §:n mukaan riittävän aikaisessa vaiheessa on laadittava suunnitelma osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista. Tästä suunnitelmasta ei voi erikseen valittaa, mutta sen riittävyydestä ja toteuttamisesta kunta voi neuvotella ELY:n kanssa. Osallisena myös aatteellinen järjestö voi esittää ELY:lle neuvottelua suunnitelman riittävyydestä.⁶⁹¹

Asianosaisen kuulemisen ja ei-asianosaisten muiden käsitteiden alla tapahtuvan kuulemisen erottelu johtaa ongelmiin silloin, kun aletaan tarkastella kuulemisen oikeusvaikutuksia. Asianosaisen kuulematta jättäminen on menettelyvirhe, joka voi johtaa päätöksen kumoamiseen, mutta epäselvää on, johtaako järjestön mielipiteen, muistutuksen, lausunnon tai kuulemisen ohittaminen myös vastaaviin oikeusvaikutuksiin? Kun käsitteiden rajat ovat näin hämärät, ei voida puoltaa sitä, että tietty käsite (esim. kuuleminen) tuottaisi järjestöjen osalta voimakkaamman oikeusvaikutuksen kuin toinen (esim. mielipide). Vaikeaa on myös lähestyä järjestöjen kuulemista niin, ettei sillä olisi oikeusvaikutuksia. Näiden kuulemisen muotojen käytännön huomioonottamisvelvoite on kuitenkin epäselvä, kun esimerkiksi mielipiteitä saattaa tulla runsaat määrät ja viranomaisten käsittelyresurssit ovat rajalliset.

Hallintolain 42 § kyllä velvoittaa kirjaamaan tai rekisteröimään muulla tavalla tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun, mutta edellähän esitin, että hallintolaki ei yleislakina takaa vaikuttamismahdollisuuksia luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöille tilanteissa,

⁶⁸⁷ Hollo 2008: 56–57.

⁶⁸⁸ Ks. HE 101/1998 vp. s. 82–83 sekä osallisen käsitteestä tarkemmin Syrjänen 2005: 82–84. Kaavoituksen vuorovaikutuksellisuuteen liittyy myös uusi instrumentti – osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Sen riittämättömyyden osalta ei kuitenkaan alueellisella ympäristökeskuksella ole käytössään pakkokeinoja, vaan se voi vain vedota puutteisiin, jos valitukseen päädytään. Mäkinen 2004: 93. Ks. myös HE 101/1998 vp.s.83 sekä Syrjänen 2005: 87.

⁶⁸⁹ Näin Hollo 2008: 57.

⁶⁹⁰ Kumpula 2005: 215.

⁶⁹¹ Ks. Hollo 2008: 57.

joissa on kyse muusta kuin ihmisen elinympäristöstä, työnteosta ja muista oloista. Hallintolaki ei toisaalta myöskään määrittele, mikä merkitys vaikuttamismahdollisuuksilla on ratkaisun kannalta⁶⁹². Erityissääntelyyn on kuitenkin otettu joissain tapauksissa mainintoja ainakin siitä, että mielipiteisiin täytyy esittää kannanotto. Esimerkiksi päästökauppaa koskevasta kansallisesta jakosuunnitelmapäätöksestä on käytävä ilmi, miten yleisön mielipiteet on otettu huomioon (päästökauppalaki 35 §) sekä kaava-asioissa MRL 65.2 §:n mukaan ”muistutuksen tehneille, jotka ovat ilmoittaneet osoitteensa, on ilmoitettava kunnan perusteltu kannanotto esitettyyn mielipiteeseen”. Muistutuksiaahan saavat kaava-asioissa tehdä aatteelliset järjestötkin osallisina tai kunnan jäseninä.

Mäkinen tuo esille, että kaava-asioissa valitusperusteena vedotaan kohtalaisen usein vuorovaikutteisuutta koskeviin menettelyvirheisiin tai vuorovaikutteisuuden muunlaisiin puutteisiin. Kysymys voi siis olla joko siitä, että kuulemista ei hoideta muodollisesti oikein, tai jos hoidetaan, kuulemisessa esitetuille näkökulmille ei anneta harkinnassa riittävää painoarvoa. Tällöin osalliset kokevat, että heitä kyllä kuullaan, mutta ei kuunnella. Osallistumista- ja tiedottamista koskevat valitusperusteet menestyvät kuitenkin kaava-asioissa Mäkinen mukaan kohtalaisen harvoin, koska MRL vuorovaikutteisuutta koskevat muutosäännökset ovat väljiä.⁶⁹³

Luonnon edustajien kuulemisen funktiot jäävätkin ”tyhjiksi” ympäristöasioissa, jos edellä mainittuja seikkoja ei oteta huomioon. Jos yleisemmän kuulemisen tosiasiallinen vaikutus on pieni, legitimitetti- tai selvitysvaikutus ei toteudu. Tämä myös voi johtaa tarpeeseen valittaa, koska koetaan, että esitettyä mielipidettä ei ole otettu huomioon aikaisemmassa vaiheessa. Erilaisilla kuulemisen muodoilla ja niiden tosiasiallisella toteutumisella on toisaalta myös suora yhteys tiedottamisvaatimukseen. Mitä laajemmin kuuleminen turvataan, sitä laajemmin täytyy huolehtia siitä, että tiedottaminen tavoittaa kaikki osallistumaan oikeutetut tahot, jotta ne pääsevät esittämään mielipiteensä.

Jos ei oteta huomioon edellä esitettyjä tosiasiallisia kuulemisen ongelmia, niin sinänsä luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen kuuleminen on turvattu varsin kattavasti eri käsitteiden tasolla hallintomenettelyssä. Erityissääntelyn runsaus on toisaalta johtanut myös siihen, että erityissääntely nähdään tyhjentävänä, eikä oikeuskäytännön mukaan hallintolaki tule täydentävästi sovellettavaksi kuulemisen osalta⁶⁹⁴. Koska varhaista osallistumista yleensä oikeusjärjestelmässämme

⁶⁹² Näin Mäenpää 2003: 242.

⁶⁹³ Mäkinen 2007: 25.

⁶⁹⁴ Ks. esim. KHO 2009:63, jossa kaava-alueella rakennuksen omistavaa yhtiötä ei tullut kuulla erikseen asianosaisen, koska maankäyttö- ja rakennuslain säännöksistä ei tällaista ilmennyt. Sen sijaan ratkaisussa KHO 19.11.2009/3283 todettiin hallintolain 34 §:n soveltuvan asianosaisen

painotetaan, järjestöjen kuulemiseen menettelyssä liittyy siten meillä vain vähäisiä puutteita, jos kuulemisena nähdään myös mielipiteet, muistutukset ja lausunnot. YVA-asioissa seulonnan vireilläolosta ei kuitenkaan edellytetä tiedottamista, eikä yleisöä tarvitse kuulla ennen päätöksentekoa. Varsinaisessa YVA-menettelyssä kuuleminen on turvattu. Hokkanen ja Pölönen toteavatkin, että varhaisen osallistumisen ideaalin näkökulmasta YVAL:n muutokset jäivät vaillinaiseksi.⁶⁹⁵

LSL:ssa, terveydensuojelulaissa (763/1994) ja metsälaissa ei ole asianosaisuudesta poikkeavia kuulemissäännöksiä. Samoin kaivoslaissa on tällä hetkellä turvattu vain asianosaisten ja todistajien kuuleminen, mutta hallituksen esityksessä tähän on ehdotettu muutosta, jonka mukaan muilla kuin asianosaisilla (järjestöillä ja kunnan asukkailla) olisi oikeus ilmaista mielipiteensä malminetsintä lupaa, kaivos lupaa ja kullanhuuhtontalupaa koskevassa asiassa. Hallituksen esityksessä todetaan, että suhteessa hallintolain 41 §:ään kyseessä on erityissäännös, jonka soveltamiskynnys olisi jonkin verran alempi. Menettelyn taustalla nähdään mahdollisuus vähentää jälkikäteisen oikeussuojan tarvetta.⁶⁹⁶ Myös maa-aineslain 13 §:ssä (468/2005) asianosaisten ja todistajien lisäksi on turvattu lähinnä vain naapurien kuuleminen. Luonnon edun näkökulmasta kuuleminen saattaa jäädä puutteelliseksi kuitenkin näistä vain sellaisissa tilanteissa, joissa hankkeelta ei vaadita ympäristövaikutusten arviointia. Tällöin tilanne on erikoinen suhteessa valitusoikeuspuhevaltaan, joka LSL:ssa ja maa-aineslaissa on laaja.

Esimerkiksi maa-aineslain mukaisissa asioissa aatteellisilla järjestöillä on valitusoikeuspuhevalta, mutta niitä ei tarvitse kuulla. (MAL 13 ja 20 §), Tämän voidaan olettaa johtavan laajempaan valitusoikeuden tarpeeseen, kun järjestöt eivät ole päässeet esittämään mielipidettään menettelyssä⁶⁹⁷. Nyman myös pohtii LSL 30 §:n mukaisten luontotyyppien rajauspäätösten yhteydessä, tulisiko asianosaisen käsitettä tulkita laajemmin edunvalvontajärjestön hyväksi hallintomenettelyssä silloin, kun erityislainsäädäntö mahdollistaa kyseiselle edunvalvontajärjestölle valitusoikeuspuhevallan⁶⁹⁸. Nykyinen lainsäädäntö ei mahdollista järjestöjen kuulemista luontotyyppien rajauspäätöksissä jos ne eivät ole asianosaisia. Siten jos

kuulemiskysymykseen asiassa, jossa oli kyse luvasta poiketa ulkomainosten asettamista koskevasta kiellosta. Tähän päädyttiin, koska maantielaissa ei ole säännöksiä asianosaisen kuulemisesta tienpitoviranomaisen lausunnosta, mistä tässä tapauksessa oli kyse.

⁶⁹⁵ Hokkanen ja Pölönen 2006: 569.

⁶⁹⁶ HE 273/2009 vp, s. 97. Ks. myös Myllykangas 2008: 243.

⁶⁹⁷ Vihervuori toteaaakin, että maa-ainesasioissa käytännössä asianosaispiiriin rajauskysymykset keskittyvät kuulemismääräyksen yhteyteen. Valitusoikeuskysymykset eivät ole olleet oleellisia maa-ainesasioissa aiemminkaan, sillä valitusoikeus on muodostunut ennen järjestöjen erityispuhevaltasäännöstäkin kunnallisvalituksen mukaisesti kaikille kunnan jäsenille. Vihervuori 1989: 259.

⁶⁹⁸ Nyman 2005: 94–95.

järjestö haluaa päästä vaikuttamaan siihen, ettei rajauksen ulkopuolelle jätetä luontotyyppiin kuuluvia alueita, sen täytyy käyttää valitusoikeutta. Aer toteaaakin, että erityislainsäädännöllä perustetut muodolliset asianosaisasemat hallintolainkäytössä voivat johtaa siihen, että asianosaispiiri voi muodostua hallintolainkäytömenettelyssä laajemmaksi kuin asian hallinnollisessa käsittelyssä.⁶⁹⁹ Tällaiset tilanteet ovat mielestäni ongelmallisia siitä näkökulmasta, että ne eivät toteuta hallintolainkäytön toissijaisuutta, subsidiaarisuutta.

Yksi mahdollisuus tällaisissa puutteellisen sääntelyn tilanteissa olisi myös päätöksentekijäviranomaisen mahdollisuus hyödyntää luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen asiantuntemusta kuulemalla niitä *asiantuntijoina*. Tällöin tosin ongelmaksi saattaa muodostua se, että tällaiset järjestöt eivät ole puolueettomia, vaan niillä on selvä edunvalvontatehtävä. Tästä näkökulmasta luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen mahdollisimman kattava puhevallan erityissääntely hallintomenettelyssä näyttäytyy siten perustellumpana vaihtoehtona. Itse pitäisin tosin käsitteiden sekavuuden ja lainsäädännön yhteneväisyystavoitteen valossa vielä tarkoituksenmukaisempana ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevallan säätämistä kattavasti yleislain tasolla hallintolaissa. Tämä tosin saattaisi johtaa keskusteluun muiden hallinnon erityisalojen osaltakin järjestöjen puhevallasta (esim. lastensuojelujärjestöt). Joka tapauksessa myös järjestöjen kuulemisen oikeusvaikutukset on nostettava keskusteluun riippumatta sääntelytavasta.

Euroopasta löytyy esimerkkejä myös yleislain tasolla järjestetystä edunvalvontajärjestöjen asianosaispuhevallasta. Esimerkiksi Hollannissa asianosaiskäsite on jo yleislain tasolla, eli hallintolaissa (*Algemene west bestuursrecht* 1994), määritelty niin, että se kattaa myös yhteisölliseen intressiin perustuvan edun, jota erilaiset yhteisöt voivat edustaa. Vastaava sääntelyratkaisu löytyy myös esimerkiksi Puolasta. Puolan hallintomenettelylakia sovelletaan myös valvonta- ja tarkastusmenettelyssä, mikä tarkoittaa, että myös näissä tilanteissa kansalaisjärjestöillä on oikeus osallistua asianosaisena. Mielenkiintoinen on myös Viron ratkaisu, sillä sen hallintomenettelylaki ei sisällä asianosaisen käsitettä, vaan menettelyyn saavat osallistua osalliset. Näitä ovat aloitteen tekijät, hallintopäätöksen tai hallintosopimuksen muodollisena kohteen olevat sekä kolmannet osapuolet. Viranomaisen harkinnalla tätä joukkoa voidaan vielä laajentaa.⁷⁰⁰

Ruotsin osalta Ebbesson tuo vielä tähän keskusteluun mielenkiintoisen huomion. Hänen mukaansa kun Ruotsissa hallintomenettelyssä ja hallintoprosessissa päätöksentekijällä on velvollisuus selvittää asioita *ex officio*, tämä johtaa ympäristöjärjestöjen laajempiin mielipiteiden esittämismahdollisuuksiin ei-asianosaisina. Näin siksi, että viranomaisen on viranpuolesta otettava huomioon kaikki relevant-

⁶⁹⁹ Aer 2006: 37.

⁷⁰⁰ Niemivuo & Keravuori 2003: 72–85.

ti tieto.⁷⁰¹ Myös meillä tämä on mahdollista nähdä tasapainottavana tekijänä hallintomenettelyssä niissä tilanteissa, joissa luonnon edustajien puhevallan sääntelyn osalta on puutteita ja se vaikuttanee myös järjestöjen kuulemisen tosiasialliseen huomioonottamiseen. Tarukannel huomauttaakin, että viranomaisen selvittämismääräyksen tarkoittaa sitä, että viranomaisen on huomioitava kaikki ratkaisuun vaikuttavat selvitykset riippumatta siitä, mistä lähteestä ne ovat tulleet⁷⁰². Myös Mäenpää toteaa, että viranomaisen selvitysvelvollisuus voi tehdä oikeussuhteen ulkopuolisen esittämän informaation merkitykselliseksi⁷⁰³.

Osallistuminen hallintomenettelyyn on turvattu ympäristöjärjestöille varsin laajasti muuallakin Euroopassa, mutta sääntelyn hajanaisuuskin on tavallista. Esimerkiksi Hollannissa osallistumisprosessi (uniform public preparation procedure) soveltuu muun muassa monenlaisiin ympäristöalan lupiin sekä luonnonsuojeluasioihin ja on avoin kaikille. Se ei kata kuitenkaan kaikkia ympäristöasioita, vaan näihin osallistumisesta on erikseen säännelty.⁷⁰⁴ Valtion sisäinen sääntelyn hajanaisuus voi sektorikohtaisen sääntelytavan lisäksi joissain maissa johtua myös valtion rakenteesta. Esimerkiksi Belgiassa sen kolmella eri alueella (Brysselin pääkaupunkialue, Flanderi ja Vallonia) voidaan antaa erilaista lainsäädäntöä.⁷⁰⁵ Jos taas oikeusjärjestelmästä puuttuu hallintomenettelyn yleissäännös kokonaan, kuten esimerkiksi Ranskassa, on luonnollista, että tämä johtaa laajemminkin erityisiin hallintomenettelysäännöksiin. Tällöin hajanaisuus ja epäyhtenäisyys on tyypillistä, ei vain ympäristöoikeuden sisällä, vaan eri hallinnonalojen välillä⁷⁰⁶.

3.3.3 Viranomaisten kuuleminen

Yksi päätöksentekijäviranomaisen selvittämiskeino on hankkia lausuntoja toisilta viranomaisilta. Kullan mukaan kyse on tällöinkin asiallisesti pikemminkin lakimääräisestä selvityspyynnöstä, kuin asianosaisen kuulemisesta⁷⁰⁷. Mäenpään mukaan viranomaisten välisissä suhteissa selvityksen antamisvelvollisuus voi perustua alaisuus-, johto- tai valvontasuhteisiin⁷⁰⁸. Jälkimmäinen suhde on määrittänyt

⁷⁰¹ Ebbesson 2001c: 447. Ks. myös Bohlin & Warnling-Nerep 2008: 105–110.

⁷⁰² Tarukannel 1990: 134.

⁷⁰³ Mäenpää 2003: 198. Ks. myös Tarukannel 1990: 106. Aiemmin, kun sääntely eri intressitahojen puhevallasta ei ollut niin laajaa kuin nykyään, viranomaisten selvitysvelvollisuus oli eri intressiryhmien aseman kannalta vielä merkittävämmässä asemassa.

⁷⁰⁴ Verschuuren 2009: 60.

⁷⁰⁵ Lavrysen 2009: 94–96.

⁷⁰⁶ Ks. Niemivuo & Keravuori 2003: 70.

⁷⁰⁷ Kulla 2008: 222.

⁷⁰⁸ Mäenpää 2003: 203.

aluehallinnon uudistukseen saakka yleensä ympäristöasioissa alueellisen ympäristökeskuksen lausunnon antajaksi, jollei se ole ollut päätöksentekijäviranomainen. Yleisen ympäristöedun valvontatehtäviä hoitaa jatkossa ELY, joten se perii myös lausunnonantajan tehtävän tässä roolissa. Jollei lausuntoa nimenomaisesti määritellä pyydettyväksi tietyltä viranomaiselta, rajoittuu kuuleminen yleensä *viranomaisiin, joita asia koskee, yleistä etua valvoviin viranomaisiin tai valvontaviranomaisiin*. Esimerkiksi valvonta- ja hallintopakkoasioissa on kuultava YSL 91 §:n mukaisesti *valvonta- ja yleistä etua valvovia viranomaisia tarvittaessa*⁷⁰⁹. Yleistä etua valvova viranomainen voi myös jättää vastineen valituksen johdosta YSL 98 § (252/2005) mukaan. Myös suunnitelmasta tai ohjelmasta vastaavan viranomaisen on kuultava ympäristöselostuksessa annettavien tietojen laajuudesta ja yksityiskohtaisuudesta *muuta viranomaisia* (L viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 8.4.2005/200 8.3 §) Nähtäväksi jää onko tällaisella hienosyisellä viranomaistahojen erottelulla enää jatkossa merkitystä, vai missä määrin ELY:jä ja aluehallintovirastoja käsitellään vain kokonaisuuksina, ilman eri vastuualueiden itsenäistä lausuntopuhevaltaa.

Nykyisin lausunto tulee pyytää ELY:ltä ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselta esimerkiksi YSL 36 §:n mukaisesti, kun ympäristövaikutukset saattavat ilmetä näiden (toimi)alueella. Ympäristönsuojeluasetuksen 17 §:n mukaan taas kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen on pyydettyävä lausunto ELY:ltä, jos ympäristölupa-asia koskee toiminnan sijoittumista tärkeälle tai muulle vedenhankintakäyttöön soveltuvalla pohjavesialueella. Yhteistoteutuksen hakemuksesta on lausunto pyydettyävä YSL 112.1 §:n mukaisesti muun muassa asianomaisilta ELY:ltä. Olisi epätarkoituksenmukaista, jos näissä asioissa lausunnon jatkossa antaa ELY kokonaisuutena. ELY:ssä lausunnon antaminen koko organisaation puitteissa saattaisi vaarantaa myös asioiden käsittelyn puolueettomuuden elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksista annetun lain 4 §:n vastaisesti.

Tällainen ratkaisu heikentäisi myös huomattavasti luonnon asemaa päätöksenteossa, sillä alueellisen ympäristökeskuksen erityisrooli luonnon edustajana on ollut vahva monissa erityissäännöksissä. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain mukaisesta rakennusluvasta lausunto tulee pyytää alueellisen ympäristökeskuksen sijaan nykyisin ELY:ltä, jos rakennuslupaa haetaan LSL mukaisella asetuksella tarkemmin säädettävälle luonnonsuojelun kannalta merkittävälle alueelle tai alueelle, joka maakuntakaavassa on varattu virkistys- tai suojelualueeksi (133,3 §). Myös ennen maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaisen poikkeamista koskevan asian ratkaisemista on kuultava ELY:ä, jos se on tarpeellista ja koskee mer-

⁷⁰⁹ Pennanen 2006: 30.

kittävästi ELY:n toimialaa (173,2 §). Lausunto on pakollinen myös aina kun poikkeaminen koskee 1) aluetta, jota koskevat erityiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet; 2) luonnonsuojelun kannalta merkittävää aluetta; 3) rakennus-suojelun kannalta merkittävää kohdetta tai aluetta; tai 4) maakuntakaavassa virkistys- tai suojelualueeksi varattua aluetta. Yksityistielain mukaisessa tietoitutuksessa samoin muun muassa ELY:llä ja kunnanhallituksella on *oikeus esittää lausuntonsa asiasta*. (L yksityisistä teistä, 44.4 §) Säädöksen sanamuoto poikkeaa muista edellä mainituista säännöksistä, joiden mukaan viranomaisilta tulee pyytää lausunto eli päätöksentekijäviranomainen on siihen velvoitettu.

Viranomaisten kuulemisen osalta keskeistä on huomata viranomaisten erilaiset roolit. Kuten aiemminkin olen todennut, viranomaisten laajat ja osittain ristiriitaisetkin tehtävät voivat saattaa sen puolueettomuuden lausunnonantajana ja laajemminkin luonnon edustajana kyseenalaiseksi. Asiaa ei helpota uusien kolliotasiojen muodostuminen aluehallinnon uudistuksessa. Ympäristöviranomaisten tehtävien sisäinenkin ristiriitaisuus on kuitenkin myös edelleen relevantti teema, joten siksi esimerkkinä näistä ristiriitaisuuksista seuraava tapaus alueellisten ympäristökeskusten olemassaolon ajalta.

Ratkaisussa KHO 2005:57 oli kysymys luvasta pohjaveden ottamiseen alueella, jonka vaikutusalue kuului osaksi Natura 2000 -ohjelman kohteeseen. Käsiteltävänä oli myös kysymys Lounais-Suomen ympäristökeskuksen mahdollisesta esteellisyydestä lausunnon antajana. LSL 65.2 §:n mukaan, jos alueellinen ympäristökeskus on itse hankkeen toteuttajana, lausunnon Natura-selvityksen johdosta antaa ympäristöministeriö. Tässä hankkeen toteuttajana olivat kunnat, ja koska muuta ei ollut säädetty, ympäristökeskus ei ollut esteellinen antamaan lausuntoa, vaikka 1994 silloinen Turun vesi- ja ympäristöpiiri oli laatinut Salon seudun vesihuollon yleissuunnitelman ja sama henkilöstö toimi nyt ympäristökeskuksessa ja ympäristökeskus oli valittajien mukaan voimakkaasti sitoutunut puolustamaan Salon seudun vesihanketta. KHO yhtyi tältä osin Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuun, jossa todettiin, että alueellisen ympäristökeskuksen lakimääräisten tehtävien hoito ei tee sitä esteelliseksi toisten lakimääräisten tehtäviensä hoitoon.⁷¹⁰

Alueellisen ympäristökeskuksen lakisääteisenä tehtävänä oli muun muassa vesivarojen käytöstä ja hoidosta huolehtiminen, mutta myös lausunnon antaminen Natura-selvityksestä. *Näiden ristiriitaisuuksien esille tuominen ei kuitenkaan voi johtaa tuomioistuimissa kumoavaan päätökseen, koska kyse on viranomaisen lainmukaisista tehtävistä, jotka on jo lähtökohtaisesti lakia säättäessä hyväksytty ristiriitaisiksi.* Viranomaisen tehtävien ristiriitaisuus on tällöin lainmukaista. Ko-

⁷¹⁰ Ks. myös KHO:n päätös 20.1.2000/91, jossa asia palautettiin vesioikeuden ratkaistavaksi vesiylioikeuden käsitellyssä tapahtuneen menettelyvirheen vuoksi, kun Lounais-Suomen ympäristökeskuksen lausuntoa ei oltu otettu huomioon.

konaan toinen kysymys on sitten se, kuinka tällaisen ristiriitaisuuden voidaan katsoa suhteutuvan asianosaisen tai luonnon oikeusturvaan.

Kun ristiriitaiset tehtävät on siis laissa todettu lainmukaisiksi, tällä ei ole merkitystä valitusperusteena. Siten myös AVi:en ja ELY:n monitahoiset tehtävät ovat jatkossa lainmukaisia ilman että esteellisyyteen voitaisiin vedota. Edellä mainitut puolueettomuutta turvaavat säännökset toki jossain määrin rajaavat ristiriitatilanteita eri vastuualueiden välillä laillisuuden ulkopuolelle, mutta vastuualueiden sisäinen ristiriitaisuus ei omaa oikeudellisia pidäkkeitä.

Lopuksi on syytä huomioida myös, että yleisen edun turvaaminen kuulemisessa ei voi koskaan kaventaa asianosaisen oikeutta tulla kuulluksi.

Asianosaisten kuulemiseen liittyviä menettelyvirheitä todettiin mm. ratkaisussa KHO 2005:57. Asiassa oli kysymys vesilain nojalla annettavasta pohjavedenotto-luvasta tilanteessa, jossa LSL 65 §:n 1 momentin mukainen Natura-alueen luonnonarvoihin kohdistuvien vaikutusten arviointi saattoi sisältää lupa-asian ratkaisemiseksi olennaista selvitystä. Ympäristölupaviraston olisi siten vesilain 16 luvun 6 §:n periaatteen mukaisesti tullut LSL 65 §:n 2 momentin mukaisesta lausuntomenettelystä riippumatta kuulla asianosaisia arvioinnista. Myös hankkeen vaikutusalueella sijaitsevan yksityisen luonnonsuojelualueen haltijalta olisi tullut pyytää lausunto LSL 65.2 §:n mukaisesti.

3.4 *Oikaisumenettelyt*

Valitusta edeltäviin oikeudellisiin menettelyihin voidaan lukea vielä oikaisumenettelyt. Oikaisumenettelyitä ovat oikaisuvaatimus ja oikaisukehotus. Oikaisuvaatimus on kunnan toimielimen päätöksissä yleensä valituksen esiaste, jolla valituksia pyritään vähentämään. Oikeus oikaisuvaatimuksen tekemiseen määräytyy kuten valitusoikeus.⁷¹¹ Jatkossa kuitenkin vain niillä, jotka ovat tehneet oikaisuvaatimuksen, on valitusoikeus. Toisaalta jos päätöstä muutetaan oikaisuvaatimuksen johdosta, valitusoikeus laajenee jälleen koskemaan esimerkiksi kaikkia kunnan jäseniä ja asianosaisia. (kuntalaki 92.3 §) Kuntalain 88 §:n mukaan oikaisuvaatimusta ei kuitenkaan voi tehdä, jos valitus on kunnallisvalitus erityislainsäädännön mukaan.

⁷¹¹ Ks. Mäenpää 2003: 328; Mäkinen 2010: 47; Siitari-Vanne 2005: 396 ja Niemivuo & Keravuori 2003: 325, joiden mukaan oikaisuvaatimusmenettelyllä on Suomessa ja Ruotsissa vahva asema tuomioistuINVALVONNAN rinnalla hallintoasioissa. Ks. myös HE 226/2009 vp. s.11–12.

Ympäristöasioissa oikaisumenettelyn piiriin jää vain harvoja tilanteita maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa.⁷¹² Oikaisua on muun muassa ennen valitusten käyttämistä haettava sellaiseen viranhaltijan päätökseen, joka on delegoitu rakennusvalvontaviranomaiselta (maankäyttö- ja rakennuslaki 187 §)⁷¹³. Luonnon edun näkökulmasta oikaisuvaatimukseen ei nykyisellään liity varsinaisesti mitään erityisiä ongelmia.

Hallituksen esityksessä 226/2009 vp. oikaisuvaatimuksen käyttöalaa on tosin ehdotettu laajennettavaksi muun muassa sen vuoksi että hallintotuomioistuimiin ohjautuisivat vain varsinaista oikeusriitaa ilmentävät laillisuuskysymykset ja hallintoviranomaisten rooli hallintopäätösten virheiden korjaamisessa korostuisi uudella tavalla. Tämän odotetaan parantavan hyvän hallinnon toteutusta ja hallintolainkäytön tehokkuutta.⁷¹⁴ Hallituksen esityksessä kuitenkin tunnistetaan pakollisen oikaisuvaatimusjärjestelmän ongelmat moniasianomaisissa kaava- ja lupapäätöksissä sekä asioiden kiireellisyyden vuoksi hallintopakko- ja turvaamistoimiasioissa. Erityisen ongelman muodostaisikin ympäristöasioissa se, sidotaanko oikaisuvaatimusoikeus hallintomenettelyn, hallintolainkäyttölain, vai johonkin muuhun puhevallan käyttäjän määritelmään, kun puhevalta on niin laajasti ympäristölainsäädännön alalla erityislaein säännelty. Oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä yleiseksi muutoksenhaun välttämättömäksi esivaiheeksi ei ainakaan tässä vaiheessa nähty siten mahdolliseksi, koska se ei sovellu kaikkiin hallintoasioihin.⁷¹⁵

ELY puolestaan voi *oikaisukehotuksella* saattaa kaavapäätöksen uudelleen harkintaan, jos päätös on tehty ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai on muutoin lain vastainen ja asiasta uudelleen päättäminen on yleisen edun mukaista. (maankäyttö- ja rakennuslaki 195 §). Oikaisukehotus on yhteydessä valitusoikeuteen siten, että myös oikaisukehotuksen johdosta tehtyyn asemakaava- tai yleiskaavapäätökseen on valitusoikeus ELY:llä (196 §). Hallituksen esityksessä todetaan, että näin vältetään tilanne, jossa [alueellinen ympäristö-

⁷¹² Ks. Mäkinen 2004: 75.

⁷¹³ Valitusmuotona ei kuitenkaan ole tässä kunnallisvalitus. Ks. KHO 2006:96, jossa oli kyse rakennuksen purkamislupapäätöksestä. Maakuntamuseolla ei katsottu olevan valitusoikeutta, eikä näin ollen myöskään oikeutta oikaisuvaatimuksen tekemiseen, koska erityislainsäädännössä ei näin säännelty ja HLL 6.2 §:n mukainen viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun turvaaminen oli järjestetty alueellisen ympäristökeskuksen tehtävien kautta.

⁷¹⁴ HE 226/2009 vp. s.4–6.

⁷¹⁵ HE 226/2009 vp. s.33–37. Pakollisen oikaisuvaatimusvaiheen soveltumattomuutta kaikkiin hallintoasioihin korostivat myös lakivaliokunta (LaVL 26/2009 vp) ja hallintovaliokunta (3/2010 vp).

keskus] joutuisi tekemään varsinaisen valituksenkin jo oikaisukehotusta antaessaan⁷¹⁶.

Oikaisukehotuksen perusteena voi olla myös menettelyvirhe (lainvastaisuus), mikä on luonnon edun näkökulmasta hyvä asia, koska oikaisukehotus olisi tällöin mahdollinen myös vaikkapa sillä perusteella, että osallisia - kuten edunvalvontajärjestöjä - ei ole kuultu⁷¹⁷. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin pohdittu voiko kaavan laatimismenettelyn virheellisyys olla oikaisukehotuksen peruste, koska kaavoitusmenettelyyn liittyvä virheellisyys ei välttämättä korjaudu pelkästään kunnan uudella päätöksellä, vaan saatetaan tarvita uusi osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Alueellisen ympäristökeskuksen osalta on myös pohdittu kuuluvatko tällaiset menettelylliset virheet sen yleisen edun valvontavelvollisuuden piiriin.⁷¹⁸

Erikoista oikaisukehotuksen perusteissa on myös se, että ne ovat tiukemmat, kuin varsinaisen valituksen, koska asiasta uudelleen päättämisen on oltava oikaisukehotuksen perusteiden mukaan yleisen edun mukaista⁷¹⁹. Luonnon etua koskevissa tilanteissa tämä edellytys luonnollisesti täyttyy.

Mäkinenkin korostaa, että oikaisukehotus on uusi ja siitä erikoinen menettely, että sen käyttämisen kynnys on valituksen tekemisen edellytyksiä korkeampi. Oikaisukehotuksia on kuitenkin tehty ja päätöksiä on myös niiden johdosta muutettu.⁷²⁰ Ympäristöministeriön selvityksestä ilmenee, että oikaisukehotuksen peruste on varsin usein ollut selvityksen riittämättömyys vaikutuksista Natura 2000-alueille, sekä myös pohjavesikysymykset ovat olleet usein oikaisukehotuksen sisällöllisenä perusteena. Suojelutarpeet oikaisukehotuksen perusteena eivät sen sijaan yleensä ole kiinnittyneet luonnonarvoihin, vaan lähinnä kulttuurin- ja maisemasuojeluun. Oikaisukehotusten merkitys kaikissa kaavapäätöksissä on myös marginaalinen. Kaikkiin kaavapäätöksiin suhteutettuna prosentit tehdyistä oikaisukehotuksista vaihtelevat 0,7:stä (asemakaavat) 7,7:ään (yleiskaavat). Ky-

⁷¹⁶ HE 101/1998 vp. s.124–125. Ks. harkintavallasta kaavoituksessa Syrjänen 2005: 111–113.

⁷¹⁷ MRL 195.1 §:n mukaan ”[s]en estämättä, mitä tässä laissa säädetään muutoksenhausta, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi kunnan hyväksyttyä yleiskaavan tai asemakaavan tehdä kunnalle kirjallisen oikaisukehotuksen, jos kaava on laadittu ottamatta huomioon valtakunnallisia alueidenkäyttötavoitteita tai muutoin vastoin lain säännöksiä ja on yleisen edun mukaista saattaa asia uudelleen kunnassa päätettäväksi.” Ks. esim. KHO:2008:13.

⁷¹⁸ Siitari-Vanne 2005: 414.

⁷¹⁹ Tämän huomioi esimerkiksi Kuusiniemi (2006:10) selvityksessään, todeten, että oikaisukehotuksen tulisi olla nimenomaan valitusta kevyempi vaihtoehto. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeuden myös sellaisissa tilanteissa, joissa oikaisukehotuksen edellytykset eivät täyty.

⁷²⁰ Mäkinen 2004: 91. Ks. alueellisten ympäristökeskusten ja kunnallisen itsehallinnon välisen suhteen ristiriidoista kaavoituksessa Prusi 2006: 263–282.

seessä on tällöin myös yleensä tilanne, jossa on samanaikaisesti valitettu muiden tahojen toimesta.⁷²¹ Luonnon näkökulmasta oikaisukehotus on kuitenkin höydyllinen menettely, jolla saadaan virheellisyydet korjattua valitustietä nopeammin.

Oikaisukehotus on tullut kaava-asioissa entisen alistusvelvollisuuden tilalle. Alistusvelvollisuuksien nähtiin vastaavan huonosti kuntien ja valtion suhteen sääntelyyn kun lähtökohtana on kuitenkin kunnallinen itsehallinto⁷²². Samoin viranomaisten lausuntoja koskeva uusi sääntely voidaan nähdä joissain tilanteissa alistusvelvollisuuksien poistumisen seurauksena. Esimerkiksi maa-aineslupa-asioissa kunnanhallituksen luparatkaisu oli aiemmin määrätilanteissa alistettava lääninhallituksen vahvistettavaksi, mutta nykyisin vastaavissa tilanteissa ELY:ltä on pyydettyvä lausunto⁷²³. Alistusvelvollisuuksien valvontatavoitteita toteuttaa nykyään myös laaja järjestöjen puhevalta, sillä ne osaltaan valvovat kuntien päätösten lainmukaisuutta, saattamalla ratkaisuja tuomioistuimen käsiteltäväksi⁷²⁴.

3.5 Yhteenveto hallintomenettelystä

Yleisesti voidaan todeta, että hallintomenettelyssä muidenkin kuin asianosaisten osallistuminen on turvattu varsin laajasti erilaisten käsitteiden sisällä. Asianosaiskäsite ei hallintomenettelyssä olekaan enää niin merkittävä puhevaltaa määrittävä tekijä, kuin hallintolainkäytössä. Erityisesti valmisteluvaiheen vaikuttamisen osalta Mäenpää toteaa, että ero asianosaisten ja muiden tahojen vaikutuskeinojen välillä on vähitellen lieventymässä⁷²⁵. Käsitteiden sekavuutta luonnon edustajien osalta hallintomenettelyssä ei voida kuitenkaan oikeuden koherenssin nimissä pitää tarkoituksenmukaisena tilanteena. Wilhelmsson esimerkiksi toteaa, että käsitteet ja periaatteet tuovat kiinteyttä kehitykseen ja tässä mielessä ovat myös ennakoitavuutta edistäviä elementtejä.⁷²⁶ Pintatason ongelmat juontavatkin juurensa syvemmälle. Kun luonnon edustajien oikeudellinen asema on määrittelemätön oikeuden syvemmissä kerroksissa, koherenssia pintatasolla on vaikea saavuttaa. Tuorin ajatus on, että pintatason normit saavat koherenssinsa niitä justifioivista yleisistä oikeusperiaatteista, jotka sijoittuvat oikeuskulttuurin tai oikeuden syvärakenteen tasolle⁷²⁷.

⁷²¹ Kuusiniemi 2006: 39–47. Ks. myös Siitari-Vanne 2005: 414–415.

⁷²² Ks. Mäkinen 2007: 22–23 sekä alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnallisen itsehallinnon ristiriidoista kaavoitusmenettelyssä: Prusi 2006: 266–274.

⁷²³ Ks. esim. Vihervuori 1989: 322–324.

⁷²⁴ Ks. Mäkinen 2007: 22 ja Syrjänen 1999: 207–208

⁷²⁵ Mäenpää 2000: 263.

⁷²⁶ Wilhelmsson 2004: 218.

⁷²⁷ Tuori 2007: 124.

Mainittakoon tässä yhteydessä kuitenkin vielä eläinsuojelulain menettelylliset ongelmat. Aineellisen sääntelyn tarkastelun yhteydessä totesin, että eläinsuojelulla turvataan esimerkiksi luonnon monimuotoisuutta. Aineellinen sääntely myös irtautuu ihmiskeskeisyydestä siten eläinsuojelun osalta, että omistajalla ei ole rajatonta valtaa kohdella omistamaansa eläintä haluamallaan tavalla, jos kohdeltu aiheuttaa turhaa kipua tai kärsimystä eläimelle. Eläinsuojelulain *kuulemis-säännöksissä* kuitenkin näkyy eläimen ja sen omistajan välinen omistussuhde, jolloin eläinten hyvinvointia ei käsitetä yleiseksi eduksi. Tällöin turvataan ainoastaan eläimen omistajan kuuleminen erilaisissa tilanteissa ja esimerkiksi eläinsuojelujärjestöillä ei ole minkäänlaista puhevaltaa eläinsuojelulain mukaisissa asioissa.⁷²⁸

⁷²⁸ Filosofisessa keskustelussa mm. Attfield (2003:121) on huomioinut tämän.

4. VALITUSOIKEUSJÄRJESTELYJEN ONGELMAT LUONNON EDUN NÄKÖKULMASTA HALLINTOPROSESSISSA

4.1 Hallintolainkäytön tehtävät

Hallintolainkäytöllä on perinteisesti esitetty olevan kaksijakoinen tehtävä sekä yksilön subjektiivisten oikeuksien turvaajana että hallinnon objektiivisen oikeuskontrollin toteuttajana. Esimerkiksi Ståhlberg näkee hallinto-oikeudellisen lainkäytön tehtävinä, ei ainoastaan oikeusturvan toteuttamisen, vaan myös objektiivisen oikeuden voimassapitämisen⁷²⁹. ”Oikeusturva” ei siten Suvirannan sanoin liity ainoastaan yksityisten oikeusaseman turvaamiseen, vaan myös oikeuden toteutumiseen ”sinänsä”⁷³⁰. Tämä objektiivisen oikeusturvan näkökulma painottaa julkisen päätöksenteon lainmukaisuuden valvontaa⁷³¹. Aerin mukaan jopa hallintotuomioistuinten antaman oikeusturvan ydin on perinteisesti ollut oikeusjärjestyksen ylläpito ja tätä kautta vastuu aineellisen oikeuden toteutumisesta⁷³². Pellonpää puolestaan huomioi, että vaikka oikeusvaltioajattelu oli vaikuttanut oikeusjärjestelmäämme jo ennen itsenäistymistä, sen sisältö oli muodollinen, eli korostettiin hallinnon lainalaisuusperiaatetta ja siitä lähtevää tuomioistuimille kuuluvaa hallintoon kohdistuvaa valvontatehtävää. Pellonpääkin toki korostaa valvontaan aina sisältyneen yksilön oikeusturvaelementin.⁷³³ Varsinaisesti yksilön oikeusturva-ajattelun kehitys näkyi Halilan mukaan kuitenkin vasta 1970- ja 80-luvuilla⁷³⁴. Joka tapauksessa näiden kahden tavoitteen painotukset mahdollistavat erojen selittämisen eri maissa ja eri aikojen hallintolainkäyttöjärjestelmissä⁷³⁵.

Oikeusturvan ja lainmukaisuuden lisäksi hallintoprosessin tehtävinä voidaan nähdä Mäenpään mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttaminen, oikeusriidan ratkaiseminen, lain soveltamista ohjaava ja oikeutta kehittävä tehtävä sekä instrumentaalinen tehtävä. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus

⁷²⁹ Ståhlberg 1909:22. Ks. Kulla 1998: 238. Merikoski on tosin nähnyt lainkäytön olennaisena tarkoituksena oikeussuojan antamisen sitä tarvitseville. Merikoski 1968a: 16–17 ja Merikoski 1968b: 320. Ks. kattava esitys muutoksenhakuoikeuden varhaisemmasta historiasta: Hallberg 1978: 13–56.

⁷³⁰ Suviranta 2007: 173.

⁷³¹ Ks. Mäenpää 2005: 6. Erityisen tiukasti muutoksenhakua vain subjektiivisten julkisten oikeuksien suojana on painotettu Saksassa, mutta vanhemmissakin väitöskirjoissa (Ks. esim. Hallberg 1978:91) huomautetaan, että tämä käsitys on Saksassakin käynyt ahtaaksi.

⁷³² Ks. esim. Aer 2000: 93.

⁷³³ Pellonpää 2008: 627.

⁷³⁴ Halila 2000: 99–100.

⁷³⁵ Suviranta 2007: 173.

edellyttää esimerkiksi osapuolten *tasapuolista kohtelua*, eli osapuolilla on oltava yhtäläiset mahdollisuudet esittää vaatimuksensa ja perustelunsa. Osapuolten tasaveroisia ja riittäviä mahdollisuuksia osallistua asian selvittämiseen ja käsitteilyyn puolestaan edellyttää *vastavuoraisuus* prosessissa.⁷³⁶ Instrumentaaliseen tehtävään puolestaan sisältyy esimerkiksi lain toteutumisen varmistaminen. KHO:n oikeustapauksia analysoitaessa esille tulee esimerkiksi EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimus, joka liittyy tähän. Tuomioistuimeen pääsy myös muiden kuin perinteisten asianosaisten osalta on merkittävässä asemassa, jotta instrumentaalinen tehtävä voi toteutua. Myös muut hallintoprosessin valvonnalliset ja ohjaavat tehtävät voivat olla perusteena laajemmalle valitusoikeudelle.⁷³⁷ Tosin tällöinkin tuomioistuimen mahdollisuudet rajautuvat käytettävissä oleviin valitusperusteisiin.⁷³⁸

Edellä mainittujen tehtävien lisäksi hallintoprosessia voidaan käyttää moraalisen keskustelun foorumina tai erilaisten intressien yhteen sovittajana, kuten juuri ympäristöasioissa. Myös toisinaan esille tullut päätösten viivästyttämien saattaa joissain tapauksissa muodostua hallintoprosessin funktioksi. Mäenpää kuitenkin toteaa, että tuomioistuinta ei voida kuitenkaan alistaa poliittiseksi toimijaksi tai politiikan toteuttajaksi, vaan tällöinkin on kysymys oikeusturvan takaamisesta erilaisille yleisemmille intresseille.⁷³⁹

Painotuksia ei ole syytä nähdä toisiaan poissulkevinä, vaan lain tulkinnalla aineellisen oikeuden toteuttamisen kautta annetaan myös oikeussuojaa.⁷⁴⁰ Eri oikeudenaloilla tilanteet ovat kuitenkin erilaisia ja Mäkinen kysyykin aiheellisesti, mikä rooli hallintolainkäytön painotuksilla on ympäristöoikeudessa.⁷⁴¹ Esimerkiksi yksilön oikeussuojanäkökulman painottaminen tuomioistuimissa johtaisi ympäris-

⁷³⁶ Mäenpää 2005: 26, 57. Hallinnon instrumentaalisuudesta tarkemmin Tuori 2003b: 242. Siviiliprosessin funktioista suhteessa rikosprosessiin ks. Ervo 2005: 104–107.

⁷³⁷ Ks. Mäenpää 2005: 26, 33, 40. Ks. myös Ervasti 2002: 133–135.

⁷³⁸ Hallberg 1990: 4.

⁷³⁹ Mäenpää 2005: 26. Siviiliprosessin roolista arvokeskustelun foorumina on kirjoittanut Wilhelmsson 2001: 134–161.

⁷⁴⁰ Jokela toteaa esimerkiksi rikosprosessin osalta, että uusin kehitys on lisännyt ihmisoikeuksien merkitystä lainkäytössä, mutta nykyaikaisessa oikeusvaltiossa rikosprosessin tavoitteena on ”*aineellisesti oikeaan lopputulokseen pääseminen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellyttämällä tavalla ihmisoikeuksia ja yksilön itsemääräämisoikeutta kunnioittaen*”. Näin muotoillen kysymys ei ole aineellisen totuuden jäämisestä ihmisoikeuksien jalkoihin, vaan prosessin lisävaatimuksista.

Jokela 2000: 16.

⁷⁴¹ Mäkinen 2004: 96–99. Myös eri oikeuskulttuureissa suhtautuminen hallintolainkäytön tehtäviin on ollut erilaista. Usein tuodaan esille ero saksalaisen ja ranskalaisen oikeusjärjestelmän välillä, joissa ensinnä mainitussa painotetaan subjektiivisen oikeuden loukkausta asianosaisuuden määrittävänä tekijänä ja jälkimmäisessä järjestelmässä taas tavoitteena on turvata ensisijaisesti laillisuus lainmukaisuudeksi ymmärrettynä. Intressi, joka puhevallan perustaa voi tällöin ranskalaisessa järjestelmässä olla oikeudellisen lisäksi myös taloudellinen tai aatteellinen. Kulla 1998: 238–239. Pohjoismaiset järjestelmät lienevät lähempänä ranskalaista järjestelmää, vaikka esim. meillä myös saksalaisen oikeuden vaikutus on ollut voimakas. Esimerkiksi norjalaisessa oikeusjärjestelmässä asianosaiskäsite on intressipohjainen, ja myös aatteellinen intressi on riittänyt tuottamaan puhevalan oikeuskäytännössä. Christophersen 1997: 133–136.

töoikeudessa julkisten intressien ja turvaamisvelvoitteiden ohittamiseen, mikä taas on ristiriidassa ympäristöperusoikeuden (PeL 20 §) kanssa.⁷⁴² Mäenpään mukaan subjektiivisen ja objektiivisen oikeusturvan ero onkin toisaalta suhteellistunut ja samalla esimerkiksi juuri ympäristönsuojeluun liittyvissä asioissa oikeuksien yhteisöllinen luonne on johtanut muutoksenhakuoikeuden laajentumiseen. Mäenpää korostaa, että nykyään objektiiviseen oikeusturvaan on perusteltua liittää myös aktiivinen elementti PeL 22 §:n julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvaatimuksen kautta.⁷⁴³

Toisaalta hallinnon toimintaympäristö on myös muuttunut Euroopan integraation ja globalisaation myötä⁷⁴⁴. Pellonpään mukaan hallintolainkäytössä yksi viime vuosikymmenien merkittävimpiä muutoksia on ollut tästä syystä yksilön oikeussuojaa koskevien takeiden korostuminen. Tämä tarkoittaa hänen mukaansa myös siirtymistä ”hallinnon valvonnasta” kohti ”oikeuksien turvaa”. Kehitys liittyy ihmisoikeussopimusten korostuneeseen merkitykseen.⁷⁴⁵ Tällaisella kehityksellä on vaaransa luonnon edustamisen näkökulmasta, varsinkin jos prosessioikeuden puolella esiintynyt materiaalisen oikeusturvan korostamisen trendi siirtyy myös dominoimaan hallintoprosessia. Ervo nimittäin toteaa, että EIT on viime vuosina kiinnittänyt erityistä huomiota prosessin oikeudenmukaisuuden toteutumiseen *kokonaisuutena* yksittäisten oikeudenmukaisuuden ilmenemismuotojen sijaan⁷⁴⁶. Luonnon edustamisen näkökulmasta tämä voi olla epäedullinen kehityssuunta, sillä nimenomaan Euroopan ihmisoikeussopimus ei huomioi muita kuin ihmis-keskeisiä lähtökohtia oikeusturvan toteuttamisessa. Toinen asia on se, että luonnon edustajien puhevallalla on myös muita funktioita, kuten esimerkiksi viranomaisten toiminnan kontrollointi ja asian selvittämistä auttava asiantuntemus, jotka jäävät huomiotta, jos pitäydytään vain materiaalisen oikeusturvan korostamisessa. Luonnon huomioon ottaminen yksilön oikeusturvaan painottuvassa järjestelmässäänkin on sekin toki mahdollista, mutta luonto pitäisi tällöin vahvemmin nähdä itsenäisenä oikeussubjektina ja oikeuksien haltijana. Se ei näytä kovin realistiselta muutokselta, varsinkaan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta.

⁷⁴² Mäkinen 2004 s. 100. Ks. myös Mäkinen 2004 s. 114. Esim. Similä ym. (2006 s.26–28) toteavat selvityksessään tuomioistuinten henkilökunnan korostaneen haastatteluissa erityisesti, että muutoksenhakuinstituution tavoitteena on ensisijaisesti antaa oikeusturvaa, eikä päättää ympäristönsuojelun tasosta. Selvitys kuitenkin osoittaa, että käytännössä valitusoikeudella on voimakas merkitys ympäristönsuojelun tason kannalta.

⁷⁴³ Mäenpää 2005: 6.

⁷⁴⁴ Ks. Mäenpää 2005: 28 ja Hallberg 2008: 26-30.

⁷⁴⁵ Pellonpää 2008: 625–626.

⁷⁴⁶ Ervo 2005: 3.

Tämä johtuu siitä, että vaikka valitusoikeus on ihmisoikeussopimuksissa voimakkaasti turvattu, ei yksittäisiin henkilöihin kiinnittyvistä oikeuksista voida johtaa vahvistusta viranomaisten ja luonnon etua ajavien kansalaisjärjestöjen puhevallalle perinteisen ajattelun puitteissa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan kun jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun kyseessä ovat *häntä koskevat* oikeudet tai velvollisuudet tai rikossyyte (Artikla 6 (1)).⁷⁴⁷ Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8 /1976) artiklassa 14 (1) turvataan jokaiselle rehellinen ja julkinen oikeudenkäynti, kun *hänen* oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan päätetään riita-asiassa. Kyse näissä sopimuksissa on siten nimenomaan yksilön oikeusturvan korostamisesta.⁷⁴⁸ Luonnon edustamisen näkökulmasta ihmisoikeuskehityksestä voidaan vielä nostaa esille mahdollinen EIS 6(3) artiklan vaikutus, joka tukee *fair balancea* eli viranomaisen vahvemman roolin neutralisoimista prosessissa.⁷⁴⁹ Kehityssuunta voi olla luonnon näkökulmasta sekä hyödyllinen että haitallinen riippuen siitä olisiko viranomainen prosessissa toiminut luonnon edustajana. Toisaalta kansainväliset ja ylikansalliset velvoitteet ohjaavat valitusoikeuden kohdentumista erityisesti Århusin sopimuksen myötä myös muihin kuin yksilön oikeussuojaan välittömästi kiinnittyviin tahoihin ja tässä suhteessa ympäristöoikeudellinen puhevalta irtautuukin yleishallinto-oikeudellisesta kehityksestä.

4.2 *Oikeusjärjestelmien peruslähtökohdat puhevallan osalta*

Euroopassa valitusoikeus lähtökohtaisesti jakautuu eri tavoin subjektiiviseen valitusoikeuteen ja laajempaan intressinäkökulmaan kiinnittyvään valitusoikeuteen. Järjestelmissä intressin käsitteen sisällöt kuitenkin poikkeavat toisistaan ja intressi saattaa toisessa järjestelmässä tarkoittaa tiukempaa puhevallan kriteeriä kuin toisessa. Ranskassa kenellä tahansa, jonka etujen vastainen päätös on, on valitusoikeus, ja puhevallan saamiseksi vaaditaan (vain) *perusteltu intressi*, jota tulkitaan laajasti. Beliérin mukaan perusteltu intressi voi siten olla myös moraalinen intressi.⁷⁵⁰ Italiassakin subjektiivisen oikeuden loukkauksen lisäksi puhevallan voi tuot-

⁷⁴⁷ Näin esim. Ebbesson 2001: 19. Ks. oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä myös Mattila 2008: 279.

⁷⁴⁸ Ks. Counzens 1996:203, joka korostaa kansallisten järjestelmien merkitystä valitusoikeuden laajentumisessa. Ks. myös Niemivuo & Keravuori 2003: 381.

⁷⁴⁹ Ks. tästä tarkemmin Ervo 2005: 351. Hän huomauttaa, että artiklalla on erilainen merkitys rikosprosessissa kuin hallintoprosessissa.

⁷⁵⁰ Beliér 2009. Ks. myös esim. Ebbesson 2001: 28-29. Schwartze ym. toteavat Ranskan hallinto-oikeuden osalta, ettei johtavana pyrkimyksenä ole kansalaisten materiaalistien oikeuksien suojaaminen vaan pikemminkin hallinnon yleisen formaalisen lainalaisuusperiaatteen toteuttaminen. Schwarze ym. 1999: 61.

taa perusteltu intressi (interessi legitimi)⁷⁵¹. Intressiperusteella puhevaltaa voi käyttää myös Isossa-Britanniassa, jossa puhevallan tuottaa *riittävä intressi* (*sufficient interest*), eli päätöksen ei tarvitse kohdistua välittömästi valittajaan. Schwartze ym. myös toteavat, että anglosaksiselle ajattelulle tyypillistä on, että menettelyä ja prosessia koskevat säännöt turvaavat myös aineellisen lainmukaisuuden toteutumisen. Tästä huolimatta puhevallassa ei ole kyse suinkaan *actio populariksesta*, sillä riittävää intressiä ei täysin ulkopuolisilla esimerkiksi ole.⁷⁵² Riittävästä intressistä järjestelmän lähtökohtana voidaan puhua myös Irlannin osalta⁷⁵³.

Tanskassa puolestaan hallinto-oikeudellisena puhevallan peruslähtökohtana on merkittävä oikeudellinen intressi, joka tarkoittaa päätösten vaikutusten kohdistuvan juuri valittajaan⁷⁵⁴. Myös Ruotsissa vastaava ”*rättsligt skyddat intresse*” on perinteisesti ollut puhevallan peruslähtökohtana. Ruotsin förvaltingslag (FL) 22 § ja förvaltningsprocesslag (FPL) 33 § sisältävät puhevallan käyttäjän määritelmän ”den som beslutet angår, om det har gått honom emot”. Määritelmä kattaa niiden lisäksi joihin päätös on kohdistettu ne, joiden oikeusasemaan päätös jollain tavalla vaikuttaa tai joilla on jokin oikeusjärjestyksen suojaama intressi asiassa. Aatteellisilla järjestöillä tällaista (oikeussuoja)intressiä ei ole yleensä katsottu olevan.⁷⁵⁵ Samoin Luxemburgissa puhevalta lähtökohtaisesti kiinnittyy henkilökohtaiseen ja välittömään intressiin⁷⁵⁶. Myös Belgialaisessa järjestelmässä intressi pitää yksilöidä ja osoittaa että muutoksenhausta voisi seurata valittajalle aineellista tai moraalista hyötyä.⁷⁵⁷

Tiukin näkemys lienee Saksassa, jossa valitusoikeus on mahdollinen vain kun päätös kohdistuu valittajan subjektiiviseen oikeuteen tai erityiseen velvollisuuteen. Intressi sinällään ei riitä siten puhevallan perusteeksi, vaan loukkauksen tulee kohdistua valittajan oikeudellisesti suojattuun etuun tai oikeuteen henkilökohtaisesti (*Schutznormtheorie*).⁷⁵⁸ Mäenpään mukaan Suomen käytäntö sijoittuu lähemmäs Saksan mallia, vaikka oikeuskäytännössä onkin meillä havaittavissa

⁷⁵¹ Eliantonio 2009: 17 ja Zito ym. 2001: 319.

⁷⁵² Schwarze ym. 1999: 69 ja Jewell & Pontin 2001: 476.

⁷⁵³ Scannell 2001: 294 ja Ebbesson 2001: 29.

⁷⁵⁴ Kjellerup 2005: 32-33; Basse & Anker 2001: 150.

⁷⁵⁵ Ks. Nordh 1999: 212, 399-400; Ragnemalm 2007: 161-172 ja Bohlin & Warnling-Nerep 2008: 255-262. Ks. myös Darpö 2009: 189.

⁷⁵⁶ Dauphin 2001: 376.

⁷⁵⁷ De Sadeleer & Sambon 2005: 11-12. Ks. Lavrysen 2009: 99, 106 ja Moërynck & Nicolas 2001: 146.

⁷⁵⁸ Dross 2005: 65; Reh binder 2009: 128; Ebbesson 2001: 25 ja Reh binder 2001: 232-233, 247. Ks. myös Darpö 2009: 189-190.

muutosta intressiperustaiseenkin valitusoikeuteen.⁷⁵⁹ Käytännössä ympäristöoikeudessa puhevalta on kuitenkin eriytynyt kaikissa Euroopan maissa näistä hallinto-oikeudellisista peruslähtökohdista oikeuskäytännön ja erityislainsäädännön kautta kansainvälisiä velvoitteita seuraten⁷⁶⁰.

4.3 *Erityisjärjestelyt puhevallan osalta ympäristöasioissa muissa maissa*

Useissa maissa oikeudelliset asiantuntijat ja ympäristönsuojelun kannattajat ovat kritisoineet tiukkaa valitusoikeuden rajaamista ympäristöasioissa. Viimeistään Århusin sopimuksen myötä lainsäädäntö ja tuomioistuinten käytäntö yleisten ympäristöetujen puolesta puhevaltaa käyttävien ympäristöjärjestöjen suhteen onkin muuttunut. Myös muutokset perustuslaeissa ympäristöä itsessäänkin suojaavaksi johtavat usein puhevallan laajentamisen suuntaan⁷⁶¹. Esimerkiksi Italiassa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä on nähtävissä puhevallan laajentumiskehitys yleisiä intressejä edustavien järjestöjen osalta.⁷⁶² Saksassa kuitenkin on nojaututtu tiukasti oikeuskäytännön traditioon ja jätetty puhevallan kehittäminen tietoisesti lainsäätäjälle, jotta järjestöjen puhevalta legitimoituisi demokraattisesti⁷⁶³. Myös Ruotsissa ympäristöjärjestöjen puhevalta ei ole kehittynyt oikeuskäytännön kautta⁷⁶⁴.

Useimmiten eri maissa haetaan balanssia, jossa kollektiivista intressiä edustavat ympäristöjärjestöt sijoittuisivat puhevaltansa suhteen actio populariksen ja tiukan asianosaisedustuksen väliin. Tätä tasapainoa voidaan hakea, kuten esimerkiksi Belgian oikeuskäytännössä on asian laita – edellyttämällä järjestön tavoitteilla olevan riittävän suora yhteys hankkeeseen tai sen haittavaikutuksiin.⁷⁶⁵ Eroja puhevallan osalta Belgiassakin kuitenkin on, kun verrataan vaikkapa valtiosääntötuomioistuinta - jonne pääsy on ympäristöjärjestöillekin helppoa - hallintoasioiden korkeimpaan tuomioistuimeen Council of Stateen, jossa oikeuskäytännössä

⁷⁵⁹ Mäenpää 2005: 259. Schwarze ym. toteavat suomalaisen hallinto-oikeuteen vaikuttaneen entuudestaan pohjoismaisen tradition lisäksi etenkin juuri saksalaiset opit. Schwarze ym. 1999: 238. Saksan ja Englannin osalta ks. myös Eliantonio 2009: 19–24.

⁷⁶⁰ Ks. esim. Ebbesson 2001: 24.

⁷⁶¹ Italian osalta ks. Zito, D’Orsogna & Giordano 2001: 314–315 ja Århusin sopimuksesta Pring & Pring 2009: 8.

⁷⁶² Nespor 2005: 86; Gobbato 2007: 262–263 ja Zito ym. 2001: 335.

⁷⁶³ Reh binder 2009: 140.

⁷⁶⁴ Darpo ym. 2009: 649. Ks. lähteistä, joista puhevaltanormit eri maissa tulevat: Pring & Pring 2009: 34.

⁷⁶⁵ De Sadeleer & Sambon 2005:12 ja Moëryneck & Nicolas 2001: 146. Yksi kriteeri voi myös olla haittavaikutusten fyysinen tapahtumapaikka ja sen yhteys järjestön tarkoitukseen. Ks. esim. Zito ym. 2001: 328.

intressiä on tulkittu myös tiukasti ympäristöjärjestöjen vahingoksi. Lavrysen toteaa, että jos tuomioistuin ei itse muuta linjaansa, vaaditaan lainsäädännöllisiä toimenpiteitä Århusin sopimuksen velvoitteiden turvaamiseksi.⁷⁶⁶ Ebbessonin mukaan yleisesti Euroopassa on myös nähtävissä ympäristöasioissa kehitys, jossa puhevallan painopiste siirtyy tiukoista kriteereistä jonkin verran *actio popularis*-suuntaan. Toisaalta vaikka oikeudellisessa kirjallisuudessa ja poliittisilla foorumeilla on *actio popularis* usein painotettu, kokonaan sen tyyppistä puhevaltaa esiintyy EU:ssa hyvin vähän.⁷⁶⁷

Hollannissa ympäristöjärjestöillä on ollut oikeudellisestikin vahva asema jo 1970-luvulta saakka. Hollannissa olikin ympäristöasioissa käytössä yli 25 vuotta (epäsuora) *actio popularis* -järjestelmä, joka oikeutti kenet tahansa käyttämään puhevaltaa. Täydellisestä *actio popularis* -järjestelmästä ei voida Hollannin osaltakaan puhua, sillä jotta jokin taho oli valittamaan oikeutettu hallintotuomioistuimiin, sen täytyi ensin osallistua hallintomenettelyyn, tai omata jokin syy miksi se ei tuossa vaiheessa ollut toiminut.⁷⁶⁸ Valitusoikeuspuhevallan rooli ei siten ollut tuoda uusia, hallintomenettelyssä esittämättömiä argumentteja tuomioistuimeen. Mielenkiintoista on, että syynä *actio popularis* -poistamiselle esitettiin tätä käsitellessä työryhmässä sen aiheuttama aiheutonta viivytystä asioiden käsittelyssä. *Actio popularis* antoikin silloisen Hollannin hallituksen mukaan väärän signaalin yhteiskunnalle.⁷⁶⁹ Tolsma ym. huomauttavat myös, että keskustelussa on esiintynyt ”ammattivalittajien” valitusoikeuksien väärinkäyttö, kun näiden tahojen on nähty käyttäneen puhevaltaa taloudellista kehitystä hidastavalla tavalla.⁷⁷⁰ Viivytyksen aiheittomuudesta saatiin kuitenkin ristiriitaisia tutkimustuloksia ja esille nostettiin myös se, että riittävän intressin tulkinta aiheuttaa tuomioistuimessa vain lisätyötä, kun aiemmin tätä vaihetta ei ollut.⁷⁷¹ Myös Århusin sopimuksen valossa tällainen ratkaisu näytti vievän Hollannin järjestelmää puhevallan osalta päinvastaiseen suuntaan verrattuna kehityslinjaan mikä muualla Euroopassa oli (ja on edelleen)⁷⁷². Näistä argumenteista huolimatta *actio popularis* -mahdollisuus kuitenkin poistui hollantilaisesta oikeusjärjestelmästä vuonna 2005. Lisäksi tuolloin

⁷⁶⁶ Lavrysen 2009: 102–115. Ks. myös Ebbesson 2001: 31 ja Moërynck & Nicolas 2001: 146.

⁷⁶⁷ Ebbesson 2001: 24.

⁷⁶⁸ Backes 2001: 385. Ks. myös Tolsma ym. 2009: 311.

⁷⁶⁹ Verschuuren 2009: 61.

⁷⁷⁰ Tolsma ym. 2009: 310.

⁷⁷¹ Backes 2001: 391–392. Ks. myös Verschuuren 2009: 55. Backes kiinnittää huomiota myös itsesääntelyn (esim. sertifikaatit, sopimukset) määrän kasvuun ja sen rajoittavaan merkitykseen osallistumisen näkökulmasta. Backes 2001: 396. Itsesääntelyn kasvusta Hollannissa myös Verschuuren 2009: 57.

⁷⁷² Verschuuren 2009: 62.

vähennettiin huomattavasti oikeusaputoimistojen resursseja ympäristöjärjestöjen ja yksityisten ihmisten ilmaiseen oikeusapuun ympäristöasioissa.⁷⁷³

Nykyisin yksittäisen yksityisen valittajan täytyy esittää puhevaltansa perusteeksi Hollannissakin intressi. Intressin tulkinta on kuitenkin Hollannin tuomioistuimissa ollut ainakin aluksi uudistuksen jälkeen liberaalia. Hallintoprosessia koskevassa yleislaissa on erikseen säännös vielä myös oikeushenkilöiden valitusoikeudesta, kun ne edustavat yleistä tai kollektiivista intressiä. Kun tällainen intressi on esimerkiksi järjestön säännöissä riittävän tarkkaan määritelty ja järjestö on tosiasiallisesti toiminut tämän tavoitteen saavuttamiseksi, intressi on katsottu niiden omaksi, henkilökohtaiseksi ja objektiivisesti määritellyksi intressiksi. Aivan viime aikoina Tolsma ym. näkevät tuomioistuinlinjan kuitenkin tiukentuneen. Actio populariksen poistamisen jälkeen on siis Hollannissa edelleen jatkettu tiukentuvan puhevaltakoktriinin tiellä.⁷⁷⁴

Hollannin parlamentin tasolla esille on tuotu ajatuksia, joiden mukaan ympäristöjärjestöillä ei tulisi olla lainkaan puhevaltaa yleisen ympäristöedun puolesta. Tämä linja kiinnittyy keskusteluun, jossa ympäristöjärjestöjen suhdetta demokratiin pidetään pulmallisena. Kritiikki kohdistuu tällöin siihen, ettei demokraattisesti legitimoidun viranomaistoiminnan ja esimerkiksi luvan hakijan väliseen prosessiin tarvita ei-demokraattisesti legitimoituja ympäristöjärjestöjä, vaan niillä tulisi olla mahdollisuus osallistua vain poliittisesti. Myös viranomaisten roolia yleisen edun turvaajana on korostettu⁷⁷⁵. Århusin sopimus ja EU-sääntely kuitenkin estävät kansallisia lainsäätäjiä seuraamasta tämän kaltaisia ehdotuksia, joissa ympäristöjärjestöillä ei nähtäisi olevan oikeudellista puhevaltaa lainkaan ympäristöasioissa. Verschuurenin mukaan ympäristöjärjestöjen valitusoikeuspuhevallan tarvetta puoltaa myös ympäristöjärjestöjen voittamien juttujen määrä – tosin eri järjestöjen välillä on tässä suhteessa eroja.⁷⁷⁶ Tolsma ym. mainitsevat myös päätöksenteon laadun laajan valitusoikeuden funktiona ja toteavat tämän selittävän ympäristöjärjestöjen vahvistuvan aseman myös kansainvälisellä tasolla⁷⁷⁷. Puhevaltasääntely onkin eriytynyt Hollannissa siten, että joissain asioissa (merkittävät ympäristöluvat ja kaavoitus) osallistuminen on edelleen avointa kaikille, mutta toisaalta uusia lakialoitteita tiukentuvista puhevallan edellytyksistä on vireillä. Yhdessä tiukentuneen tuomioistuimen tulkintalinjan kanssa Tolsma ym. näkevät-

⁷⁷³ Verschuuren 2009: 65.

⁷⁷⁴ Tolsma ym. 2009: 313.

⁷⁷⁵ Tolsma ym. 2009: 316-317.

⁷⁷⁶ Verschuuren 2009:55, 61 ja 71. Ks. aiemmasta käytännöstä tarkemmin Backes 2001: 379, 383.

⁷⁷⁷ Tolsma ym. 2009: 314.

kin näissä kehityspiirteissä vakavia ongelmia Århusin sopimuksen velvoitteiden valossa.⁷⁷⁸

Portugalissa *Popular Action* -laki yhdessä perusoikeuskytkennän kanssa sallii puhevallan ilman välitöntä intressiä kansalaisjärjestöille tai yksityisille ympäristön suojelemiseksi. Valitusoikeuspuhevalta kuitenkin edellyttää osallistumista ensiasteen päätöksentekoprosessiin⁷⁷⁹. Portugalissa myös toisaalta käytetään vähän puhevaltaa ympäristön puolesta, vaikka siihen olisi mahdollisuus. Tähän syyinä voidaan pitää sitä, että maassa jossa elintaso ei ole muun Länsi-Euroopan luokkaa, ovat taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset huomattavasti tärkeämmässä asemassa.⁷⁸⁰ Joka tapauksessa Ebbesson pitää Portugalin ja Hollannin esimerkkejä osoituksena siitä, että perinteisiä puhevallan konsepteja voidaan tulkita uudelleen ympäristöasioissa ilman, että joudutaan siihen, että kaikki saisivat käyttää puhevaltaa minkä tahansa asian puolesta.⁷⁸¹

Portugalin osalta Reis ja Neves tekevät myös mielenkiintoisen jaon hallinto-oikeudellisissa asioissa puhevallan perusteista. *Locus standi* voi muodostua kolmella eri perusteella: yksityinen (*acção privada*), yleinen (*acção popular*) ja julkinen (*acção pública*).⁷⁸² Juuri tällaisen erottelun puute tekee monessa muussa maassa – esimerkiksi meillä Suomessa – puhevaltakysymyksistä vaikeita ympäristöasioissa. Yleisen ja julkisen perusteen samaistuminen näkyy meillä erityisen vahvasti esimerkiksi rikosprosessin ympäristöoikeudellisissa puhevaltakysymyksissä, joissa luonnon etua ei tunnisteta omaksi eturyhmäkseen, vaan luontoa pyritään edustamaan valtion edun kautta. Samoin aluehallinnon uudistuksessa AVI:en ja ELY:jen toimivaltaa määrittelevät lait sääntelevät puhevallasta valtion puolesta, eivät tarkemmin yleisen edun eri sektoreiden näkökulmasta.

Iso-Britanniassa oikeuskäytännön kautta kehittynyt linja järjestöjen puhevallasta nojautuu tehokkuusnäkökohtaan. Tuomioistuinlausumien mukaan on tehokkaampaa myöntää puhevalta järjestöille, kuin jättää sen käyttäminen samoissa asioissa yksittäisten henkilöiden käsiin.⁷⁸³ Espanjassa puolestaan hallintoprosessia koskeva *yleislaki* sallii yksityisten intressien edustajien lisäksi puhevallan niille, jotka

⁷⁷⁸ Tolsma ym. 2009: 316.

⁷⁷⁹ Myös Ison-Britannian osalta Jewell & Pontin (2001: 486) toteavat, että osallistuminen ensiasteen päätöksentekoon saattaa vaikuttaa valitusoikeuspuhevallan muodostumiseen tuomioistuimissa.

⁷⁸⁰ Reis & Neves 2001: 402-404, 418.

⁷⁸¹ Ebbesson 2001: 28,31.

⁷⁸² Reis & Neves 2001: 406. Ks. Portugalin hallinto-oikeuden kehityksestä yleisesti Niemivuo & Keravuori 2003: 76-77.

⁷⁸³ Jewell & Pontin 2001: 478 ja Ebbesson 2001: 31.

edustavat kollektiivista, oikeudellisesti tunnustettua intressiä tai pyrkivät estämään tällaisen oikeuden loukkauksen. Järjestöjen puhevalta on tästä syystä kattavaa.⁷⁸⁴ Mielenkiintoista onkin, että joissain maissa hallintoprosessia sääntelevään yleislakiin on otettu yleisiä ja kollektiivisia etuja edustavien oikeushenkilöiden puhevallasta säännös. Kysymys ei siten ole pelkästään ympäristöasioista, vaan säännös voi soveltua myös muihin tilanteisiin. Esimerkiksi Hollannissa General Administrative Law Act (GALA 1:2(3)) sallii tällaisille oikeushenkilöille puhevallan, jos niiden toiminnan tarkoitus ja tosiasiallinen aktiivisuus osoittavat niiden edustavan yleistä ja kollektiivista intressiä⁷⁸⁵. Tolsma ym. korostavat, että järjestön tarkoitus on sen säännöissä tällöin oltava määritelty riittävän tarkasti. Liian laajasti tai kapeasti määritelty tarkoitus ei tuota puhevaltaa, eli ympäristöjärjestö ei voi määritellä tavoitteekseen esimerkiksi laajasti yleisen intressin edustamista.⁷⁸⁶

Common law:n piiristä USA:ssa ei ole perustuslakiin kirjattuna ympäristöllisiä oikeuksia, mutta omistusoikeuden turva puolestaan on vahva. Robinson arvelee, että ympäristöperusoikeuden puuttuminen ohjaa liittovaltion tasolla tuomioistuinten suhtautumisen kansalaisten ympäristöllisten oikeuksien kehittämistä kohtaan kielteiseksi. Liittovaltion muutoksenhakutuomioistuimissa myös suppeat hallintoprosessuaaliset normit estävät ympäristön turvaamista tällä tasolla. Osavaltioiden tasolla sen sijaan ympäristökysymyksissä tuomioistuimiin pääsy on yleensä pääsääntö ja ympäristösääntely on tehokasta osittain siitä syystä, että hallinnolliset ja oikeudelliset sanktiot sääntelyn noudattamatta jättämisestä ovat merkittäviä.⁷⁸⁷

Euroopassa Itävallassa ja Saksassa ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevalta on rajoitetuin. Saksassa ympäristöjärjestöjen puhevallasta säännellään niukasti erityislainsäädännössä ja tuomioistuintenkin linja nojaa tiukasti perinteiseen subjektiivisten oikeuksien turvaamiseksi myönnettävään puhevaltaan. Ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevalta on kohdannut laajaa vastustusta muun muassa sillä perustella, että järjestöiltä puuttuu demokraattinen legitimaatio. Monien muiden maiden tapaan vastustus kytkeytyy myös pelkoon tuomioistuinten käsittelyaikojen pidentymisestä ja tuomioistuinten ruuhkautumisesta.⁷⁸⁸ Myös sitä, että epäsuorasti luonto ja ympäristö tulevat suojelluksi esimerkiksi haitankärsijän omistusoikeuksien kautta, on käytetty perusteluna kolmansien osapuolten puhevallan epäämiseen. Saksassa ei myöskään perusoikeuksissa ole sään-

⁷⁸⁴ Ebbesson 2001:31. Ks. myös Pring & Pring 2009: 37.

⁷⁸⁵ Verschuuren 2009: 64 ja Tolsma 2009: 313.

⁷⁸⁶ Tolsma ym. 2009: 313.

⁷⁸⁷ Robinson 2009: 182.

⁷⁸⁸ Reh binder 2001: 248.

nely oikeudesta tietyn tasoiseen (esim. terveelliseen) ympäristöön, mikä vaikuttaa myös puhevallan tiukkaan tulkintaan.⁷⁸⁹ Itävallassa järjestöjen puhevalta kytkeytyy pääsääntöisesti yleiseen henkilökohtaiseen oikeuden loukkaukseen tai oikeudelliseen intressiin. Poikkeuksena on kuitenkin ympäristövaikutusten arviointimenettelystä johtuva puhevalta (puhevalta myös ympäristöasiamiehellä) sekä jotkin erityislait – kuten jätteen käsittelyä koskeva säädös – jotka sallivat valitus-oikeuden myös järjestöille.⁷⁹⁰ Saksassa puolestaan muun muassa liittovaltion luonnonsuojelulaki sallii yleishallinto-oikeudelliseen tiukan subjektiivisen oikeussuojan näkemykseen poikkeuksen puhevallan osalta. Sen mukaisesti Saksan ympäristönsuojelujärjestöillä, jotka valtio on virallisesti tunnustanut, on puhevalta yleisen intressin perusteella hallintopäätöksistä.⁷⁹¹

Saksassa oikeusjärjestelmässä ei pelkästään luonnon edustaminen ole ongelmallista, vaan myös ihmisten (nykyisten ja tulevien sukupolvien) kollektiiviset ympäristöintressit törmäävät subjektiivisiin, henkilökohtaisiin oikeudenloukkauksiin kiinnittyvään puhevallan traditioon. Saksassa ongelmat Århusin sopimuksen velvoitteiden toteuttamisessa lienevätkin suurimpia Euroopan maista.⁷⁹²

Erityisesti luonnonsuojeluasioissa puhevallan irrottaminen perinteisestä henkilökohtaiseen intressiin kytkeytyvästä puhevaltakäsitteestä olisi yleisemminkin Ebbessonin mukaan tärkeää, koska niissä ei ole kyse ihmisen intresseistä.⁷⁹³ Monissa kirjoituksissa tulee myös esille se, että yksityiset henkilöt ja ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöt ovat ympäristön etua ja usein myös viranomaisten toimia valvovia ”vahtikoiria”.⁷⁹⁴ Tällaisten ”vahtikoirien” tarve johtuu monesta syystä. Esimerkiksi maissa, joissa hallinnon sisäinen valvonta on vähäistä ja tuomioistuimen roolikin irtaantuu hallintovalituksen hallintovalvonnallisesta roolista (näin esimerkiksi meillä Suomessa), järjestöjen rooli viranomaisten valvojina on suurempi.

Ebbesson pitää pohjoismaisia järjestelmiä melko tiukkoina järjestöjen puhevallan suhteen. Suomi ja Ruotsi tosin edustavat näistä hänen mukaansa ympäristölainsäädäntönsä muutosten jälkeen liberaaleinta linjaa. Toisaalta Ruotsissa valittamaan oikeutettujen järjestöjen kriteerit ovat niin tiukat, että käytännössä puhevalta koskee vain valtakunnallista luonnonsuojeluliittoa ja lintutieteellistä yhdistys-

⁷⁸⁹ Reh binder 2009: 129, 139.

⁷⁹⁰ Dietrich & Reiterer 2001: 113–118 ja Ebbesson 2001: 30.

⁷⁹¹ Dross 2005: 65; Ebbesson 2001: 29–30 ja järjestöjen puhevaltaan luonnonsuojeluasioissa liittyvästä keskustelusta Reh binder 2001: 247–248.

⁷⁹² Reh binder 2009: 139–140 ja 146.

⁷⁹³ Ebbesson 2001:29. Ks. Irlannin osalta erityisesti myös Scannell 2001: 288.

⁷⁹⁴ Ks. esim. Scannell 2001: 309.

tä⁷⁹⁵. Ympäristöasioista kaikki eivät myöskään ole Ruotsissa ympäristöjärjestöjen puhevallan piirissä⁷⁹⁶. Tanskassa puolestaan ympäristöasioista voidaan valittaa yleisiin tuomioistuimiin tai hallinto-oikeudellisiin muutoksenhakulautakuntiin. Näistä erityisesti tuomioistuimeen valittaminen omaa vähemmän selkeitä kriteereitä järjestöjen puhevallan osalta.⁷⁹⁷ Samoin Kjellerupin mukaan järjestelmä on järjestöjen puhevallan osalta monimutkainen, koska järjestöjen oikeusasema voi vaihdella sen mukaan, mikä säädös tapaukseen soveltuu.⁷⁹⁸ Ebbesson huomioi tämän yleisemminkin eurooppalaisella tasolla, ja toteaa, ettei EU:n jäsenvaltioissa ole harvinaista, että valitusoikeuden laajuus ympäristöasioissa vaihtelee säännöksestä riippuen saman oikeusjärjestelmän sisällä⁷⁹⁹. Sääntelyn hajanaisuus ympäristöasioissa ei ole siten vain Suomen ongelma.

4.4 *Päätöksen valituskelpoisuudesta ja valitusoikeuden merkityksestä*

Ennen varsinaista kotimaisen valitusoikeuden tarkastelua, on syytä huomata, että oikeussuojan kannalta merkitystä on myös sillä, tehdäänkö asiassa ensinnäkään sellainen päätös, joka on valituskelpoinen⁸⁰⁰. Esimerkiksi YVAL:n muutosten yhteydessä otettiin huomioon, että hankkeesta vastaava saa hakea muutosta arviointimenettelyä koskevaan päätökseen ja myös arviointimenettelyn soveltamatta jättämisestä tehdään nyt erillinen päätös.⁸⁰¹ Hallituksen esityksessä todetaankin, että lakimuutosten tavoitteena on hallintotuomioistuinten mahdollisuus ottaa kantaa yksittäistapauksessa sovellettavan YVA:n tarpeellisuuteen lupa- tai sitä vastaavan valitusasian yhteydessä silloinkin, kun YVA:n soveltamatta jättämisestä on toimivaltaisen viranomaisen aikaisempi ratkaisu⁸⁰².

⁷⁹⁵ Darpö ym. 2009: 645. Ks. kehityksestä Ruotsin osalta myös Nordh 1999: 144–160.

⁷⁹⁶ Ebbesson 2001c: 451.

⁷⁹⁷ Ebbesson 2001: 31. Ks. myös Basse & Anker 2001: 152, 166–167, jotka toteavat, että Århusin sopimuksen myötä järjestöjen puhevalta on tunnustettu muutoksenhakulautakuntien osalta (säädöksestä riippuen eri tavoin), mutta säännöksiä tuomioistuimeen valittamisesta ei edelleenkään ole.

⁷⁹⁸ Kjellerup 2005: 21–24.

⁷⁹⁹ Ebbesson 2001: 24.

⁸⁰⁰ Hallintovalituksella saa valittaa päätöksestä, joka on ”lopullinen asiaratkaisu” (HLL 5 §). Kunnallisvalituksella lain säädäntö puolestaan määrittelee valituskelpoisuuden rajat siten, että kunnallisvalituksella ei saa valittaa päätöksestä, joka koskee vain valmistelua tai täytäntöönpanoa. (KuntaL 91 §). Mm. Mäkinen (2010: 49–54) on arvioinut näitä tarkemmin.

⁸⁰¹ Ks. entisestä käytännöstä HE 319/1993 vp. s. 20 ja Pölönen 2004 s. 130. Esim. KHO:n ratkaisussa 2004:123 valittajien vaatimusta uuden arviointimenettelyn toimittamisesta ei tutkittu, koska arviointimenettely ei itsenäisenä menettelynä voi olla muutoksenhaun kohteena. Ks. myös KHO 2003:40.

⁸⁰² HE 210/2005 vp. s.4–5.

Erillistä muutoksenhakuvaihetta muiden tahojen, kuin hankkeen vastaavan osalta YVAL:iin ei kuitenkaan edelleenkään sisällytetty, mikä korostaa jälleen valitusperusteiden ja valitusoikeusperusteiden riippumattomuutta toisistaan⁸⁰³. YVAL 17 §:n mukaisesti valituksessaan kun myös muut tahot, kuin ELY, voivat vedota siihen, ettei arviointia ole suoritettu tai se on suoritettu puutteellisesti, mutta valitusoikeus täytyy saada sen lain perusteella, johon varsinainen asiaratkaisu perustuu.⁸⁰⁴ Lakiehdotuksen valmisteluissa esillä oli myös vaihtoehtoisena ratkaisuna erillisen muutoksenhakuvaiheen sisällyttäminen YVAL:iin. Hankkeisiin liittyvän sääntelyn epäyhtenäinen erityissääntely valitusoikeutta koskien, sekä mahdolliset haitalliset vaikutukset hankkeen aikatauluihin johtivat kuitenkin siihen, että hallituksen esityksessä nähtiin voimassa olevan YVAL:n ratkaisu hankkeeseen liittyvän erityislainsäädännön perusteella määräytyvästä valitusoikeudesta perusteltuna.⁸⁰⁵

Myös metsälain osalta ongelmallista on, että sen mukaisissa asioissa pääasiallinen instrumentti on ilmoitus, joka ei ole valituskelpoinen hallintopäätös⁸⁰⁶. Kokon mukaan ilmoitusmenettelyllä pyritään usein tietoisestikin keventämään hallintoprosessia niin, ettei kolmansien kuulemista tarvita. Tämä saattaa joissain tapauksissa heikentää biodiversiteetin suojaa.⁸⁰⁷ Lisäksi luonnonsuojeluun liittyvä valituskelpoisen päätöksen ongelma saattaa syntyä suojeluarvojen puuttumista koskevilla tilanteilla, kun LSL 29 §:n mukaisten luontotyyppien suojelun voimaansaattamista ei ole katsottu tarpeelliseksi. Tällöin on epäselvää tuleeko ELY:n tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä.⁸⁰⁸

Muiden maiden osalta esimerkiksi ongelmana hollantilaisesta järjestelmästä Verschuuren nostaa esille monien ympäristölupien korvaamisen yleisillä kunnanvaltuuston määräyksillä, joista ei voi valittaa⁸⁰⁹.

⁸⁰³ Ks. Hildén 2000:110, joka toteaa, että muutoksenhakuvaihetta ei sisällytetty YVA-menettelyyn, koska pelättiin sen taloudellisia vaikutuksia.

⁸⁰⁴ Nähtäväksi jää muuttuuko YVA:n rooli viimeisimpien muutosten myötä, kun puutteellisuuskin mahdollistaa nyt myös ELY:n valitusoikeuden, ja toimii valitusperusteena muiden tahojen osalta. Tosin aiemminkin tällä perusteella tehdyt valitukset tutkittiin, mutta ne eivät menestyneet, koska menettelyn laadunvarmistus oli painottunut sektorilakien luvanmyöntämisesteiden tulkintaan. Pölönen 2004 s. 131. Esim. tapauksessa KHO 2005:27 KHO totesi, että ”se, millaisiin seikkoihin on kiinnitetty huomiota ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain mukaisessa arviointimenettelyssä, ei vaikuta ympäristölupaa tai sen määräyksiä koskevan harkinnan alaan.”

⁸⁰⁵ HE 210/2005 vp. s.5–6.

⁸⁰⁶ Ks. myös KHO 2006:37 ennakkotietoon liittyen.

⁸⁰⁷ Kokko 2003: 132.

⁸⁰⁸ Nyman 2005:101.

⁸⁰⁹ Verschuuren 2009: 65.

Mielenkiintoinen on myös kysymys hallintopakkokeinojen ja aiemmin käytetyn valitusoikeuspuhevallan suhteesta. Lainmukaisella menettelyllä ja valitusmahdollisuuden käytöllä on merkitystä ympäristöviranomaisen pakkokeinojen käyttötärpeen osalta. Esimerkiksi jos ELY ei saa tiedoksi luonnonsuojelulain vastaista hanketta, se ei tule valittaneeksi siitä, mutta hallinnolliset pakkokeinot ovat edelleen mahdollisia. Vihervuori on pohtinut asiaa alueellisten ympäristökeskusten osalta. Hän toteaa, että jos luonnonsuojelulain soveltaminen on ollut tuomioistuimen harkittavana ja alueellisella ympäristökeskuksella on ollut mahdollisuus käyttää puhevaltaa tässä vaiheessa ovat pakkokeinot vaikeasti perusteltavissa⁸¹⁰. Suvantolan mukaan oikeudellista estettä tälle ei kuitenkaan ole, sillä kysymys pakkokeinoilla estetyn toimenpiteen lainmukaisuudesta ratkaistaan erikseen erillisen muutoksenhaun yhteydessä⁸¹¹. Tällaisissa tilanteissa prosessuaalisesti hallinnollisia sanktioita käsiteltäessä tullaan lähelle rikosprosessuaalista menettelyä⁸¹².

Valitusoikeuden merkitys

Valitusoikeuden korostunut rooli vaikuttamismahdollisuuksia tarkasteltaessa perustuu siihen, että osallistuminen konkretisoituu valitusoikeuden kautta, eli osallistumisella ei päätöksenteon kannalta ole välttämättä merkitystä, jollei valitusoikeutta ole⁸¹³. Tuomioistuimissa valitus jätetään tutkimatta, jos katsotaan, ettei muutoksenhakijalla ole valitusoikeutta. Oikeudellisten tilanteiden ratkaisun kannalta menettelyyn vaikuttamaan pääseminen on yleisemminkin keskeinen seikka, ja erityisen tärkeää tämä Vihervuoren mukaan on ympäristöetujen kannalta, jotka muuten tulevat usein sivuutetuiksi päätöksenteossa⁸¹⁴. Ympäristöoikeudellisessa sääntelyssä myös harkintavallalle jää paljon tilaa, mikä on omiaan korostamaan valitusoikeuden merkitystä.

Mäenpää näkee valitusoikeuden funktiona hallintopäätösten lainmukaisuuden arvioinnin, oikeusturvan toteuttamisen ja oikeusvarmuuden ylläpitämisen. Hän liittää myös päätöksen perusteena olleen informaation riittävyyden tutkimisen oikeusturvafunktion.⁸¹⁵ Ympäristökysymyksissä selvityksen riittävyyttä koske-

⁸¹⁰ Vihervuori 2000a: 372. Ks. Pakkokeinoista tarkemmin Kulla 2008: 286–290.

⁸¹¹ Suvantola 2006b: 501.

⁸¹² Ks. Mäenpää 2005: 24.

⁸¹³ Ks. Aer 2000: 88–89. Suvantolan mukaan rajoitettu valitusoikeus suhteessa ennakolliseen vaikuttamiseen saattaa olla lainsäätäjien tietoinen valinta. Suvantola 2003b: 215. Mäkinen kuitenkin korostaa, että vaikka valituksia pyritään ennakollisella vaikuttamisella vähentämään, on valitusoikeus osapuolen perusoikeus, sen aiheuttamasta hankkeen viivästymisestä tms. huolimatta. Mäkinen 2004: 68.

⁸¹⁴ Ks. Vihervuori 1981: s. 45 ja 48.

⁸¹⁵ Mäenpää 2005: 262. Eri oikeusprosessien funktiot eivät ole kovin erilaisia, vaikka painotukset saattavatkin vaihdella. Esimerkiksi siviiliprosessissakin lainkäytön tarkoituksena on oikeusuojan

vat kysymykset ovatkin yleisiä tuomioistuimissa. Näissä tilanteissa ei kuitenkaan ole välttämättä lainkaan kysymys yksityisen oikeusturvasta, jolloin hallintoprosessin funktiot tulee arvioida hienosyisemmin. Tällöin alussa esittämäni puhevaltan funktiot näyttäytyvät tarkoituksenmukaisina. Voitaisiin puhua esimerkiksi asiantuntemuksen pääsystä prosessiin tai viranomaisten kontrollointifunktiosta. Mäenpää näkee muun muassa ympäristöasioiden erityispiirteenä valitusoikeuden näkökulmasta myös sen, että lainmukaisuuden arviointia ja oikeusturvan toteuttavaa funktiota voidaan toteuttaa samanaikaisesti siten, että valitusoikeutta käytetään sekä yleisten ja hajanaisten intressien turvaamiseen että niihin kohdistuvan hallintotoiminnan laillisuuden valvomiseen.⁸¹⁶

4.5 Asianosaiskäsitteestä

Puhevalta ympäristöasioissa määräytyy meillä asianosaiskäsitteen tai erityislainsäädännön perusteella. Tarkastelen näistä seuraavaksi asianosaiskäsitteen sisältöä. Hallintolainkäyttölain 6.1 § ja samalla tavalla kuntalain 92.1 § määrittelevät asianosaisuuden näin:

”Päätöksestä saa valittaa se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.”

Pääsääntö siten on, että *omassa asiassaan* jokaisella on valitusoikeus ja tämä on turvattu PeL 21.1 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (1) artiklassa. Kyse on tällöin valitusoikeuden oikeusturvafunktiosta. Kunnallisvalituksissa puhevaltaa tosin saavat käyttää kunnan jäsenet ja HLL 6.2 § laajentaa myös viranomaisten puhevaltaa. Näissä poikkeustapauksissa on kyse valitusoikeuden valvontafunktiosta⁸¹⁷. Lähtökohta valitusoikeuteen on kuitenkin subjektiivinen valitusoikeus, edellä esitetyistä hallinto-oikeuden subjektiivista oikeusturvaa moninaisemmista funktioista huolimatta. Peruslähtökohta on siten se, että päätöksen oikeusvaikutusten tulee kohdistua henkilöön välittömästi. Tällaisia vaikutuksia voi tosin koh-

antaminen yksittäistapauksissa ja aineellisen totuuden selvittäminen. Toisaalta rikosprosessin funktiona erityisesti on myös käyttäytymisen ohjaaminen, mutta tällaista funktiota voidaan nähdä myös muilla prosesseilla. Ks. Eerola 1996: 22–25.

⁸¹⁶ Mäenpää 2005: 262.

⁸¹⁷ Ks. Laakso ym. 2006: 474. Hallberg kirjoittaa vuoden 1978 väitöskirjassaan, että kunnallisvalituksen ja kirkollisvalitusten *actio popularis* –luonnetta ja yleistä merkitystä kansalaiskontrollin välineenä on korostettu laajemman puhevallan perusteena. Hallberg 1978: 59. Hallituksen esityksessä maa-ainesasioita koskien nähtiin kunnallisvalitus tarpeellisenä, koska kunnan jäsenten valitusoikeus oli tärkeää ympäristöasioiden koskiessa laajasti kunnan asukkaita. Kunnallisvalituksen nähtiin myös tehostavan laillisuusvalvontaa. HE 88/1980 vp, s.7.

distua myös varsinaisen hallinto-oikeudellisen suhteen ulkopuolisiin tahoihin⁸¹⁸. Peruslähdekohdista irtautuvat näkemykset asianosaisuudesta – esimerkiksi juuri oikeudenalan erityispiirteistä johtuen – on pyritty toteuttamaan erityissääntelyllä. Siten vaikkapa ympäristöasioiden ennakoimattomuutta ja laajoja vaikutuksia on otettu YSL:n asianosaiskäsitteen määrittelyssä haltuun niin, että valitusoikeus on laajennettu niihin, joiden oikeutta tai etua asia *saattaa* koskea (YSL 97 §).

Ympäristöoikeudessa myös vaikutusaluekysymykset ovat niitä, joista asianosaiskäsitteen laajentumisen voidaan nähdä alkaneen ja irtaantuneen välittömien vaikutusten vaatimuksesta.⁸¹⁹ Esimerkkinä tästä ovat vaikkapa terveydenhoidolliset sijoitusluvut, joita koskevassa vuoden 1990 väitöskirjassaan Tarukannel toteaa, että tuolloin sijoituslupapäätökset olivat niitä hallintopäätöksiä, joissa asianosaisaseman perusteet muodostuivat kaikkein väljimmän tulkinnan pohjalta. Kyseeseen asianosaisuuden perusteena tulivat tällöin myös hallintopäätöksen käytännölliset vaikutukset, eikä asianosaisia ollut enää mahdollista näissä tilanteissa määritellä tarkoin etukäteen.⁸²⁰ Vielä aiemmin oikeuskäytännössä rakennuslupa-asioissa (30- ja 40-luvuilla) mahdollistettiin puhevalta viereisen ja vastapäätä sijaitsevan tontin omistajalle ja haltijalle⁸²¹. Naapuruus on siten ollut puhevaltakysymyksissä ikään kuin vaikutusaluekehityksen esiaste. Konkreettinen ilmentymä vaikutusalueen merkityksestä puhevallan perusteena nykyäänkin on esimerkiksi lähialueen asukkaan asianosaisasema ympäristölupapäätöksissä.

Asianosaiskäsitteen kehittyminen vaikutusalueen kautta ilmentää kuitenkin ihmiskeskeistä kehityslinjaa, varsinkin jos sen taustalla nähdään ihmisen elinympäristö. Sen sisään sijoittuu kyllä puhevalta sekä yleisten että yksityisten intressien puolesta, muttei välttämättä ihmisen välittömistä intresseistä irtautuvien etujen puolustaminen. Tässä konkretisoituu siten tutkimuksen alussa esittämäni kuvio (kuvio 1) yleisten etujen uudesta eriytymiskehityksestä.

⁸¹⁸ Ks. Mäenpää 2005: 266; Laakso ym. 2006: 475 ja Tarukannel 1990: 129. Hallintolainkäyttölakia koskevassa oikeusministeriön ehdotuksessa huomioidaan, että asianosaisuutta voidaan lähestyä eri tavoin. Sen lisäksi ketä asia suoranaisesti koskee merkitystä voi olla myös sillä kenen välittömään oikeudelliseen etuun päätös kohdistuu, keneen päätöksen vaikutukset kohdistuvat sekä kenen intressissä on hakea muutosta. Oikeusministeriö 1994: 136.

⁸¹⁹ Ks. Hollo 2009: 34; Hallberg ym. 1997: 104 ja Vihervuori 1991: 490. Ks. tuoreimmasta oikeuskäytännöstä esim. KHO 2008:51.

⁸²⁰ Tarukannel 1990: 129. Myös luonnonsuojeluasioissa (vuoden 1923 lain aikana) 70- ja 80-luvuilla annettiin KHO:n ratkaisuja, joissa valitusoikeus oli kohdealueen rauhoitustilanteissa alueen ulkopuolisillakin tahoilla ja myös silloin kun ulkopuoliset hankkeet olivat vasta suunnitteilla. Ks. Vihervuori 2000a: 358.

⁸²¹ Ks. esim. Merikoski 1968b: 340.

Myös järjestöjen puhevaltaa koskeva erityissääntely sisältää viittauksia vaikutusalueeseen (puhevalta järjestöillä, joiden toimialueella vaikutukset ilmenevät), mutta tällöin ei ole kyse asianosaiskäsitteen sisällöstä, vaan järjestöjen puhevalta on haluttu pitää asianosaisuudesta erillään. Huomionarvoista on, että luonnon edustamisen näkökulmasta puhevaltaa käyttämään oikeutettujen järjestöjen rajaaminen vaikutusalueen kautta merkitsee usein vastaavaa rajausta, kuin määrittelemällä puhevallan käyttäjiksi vain paikalliset ja alueelliset järjestöt. Myös vaikutusalueen ulkopuolisilla järjestöillä saattaa olla intressi valittaa, koska aatteellisten järjestöjen osalta ei ole kyse siitä, että ne valittaisivat suorien oikeushenkilöön kohdistuvien vaikutusten vuoksi.

Myös Ruotsissa nämä maantieteelliset seikat on nähty keskeisenä puhevallan laajentumiskehityksessä. Erityisesti ympäristölupien osalta perusteluina laajemmalle (ihmiskeskeiselle) puhevallalle ja moniasianosaiselle prosessille on pidetty demokratiaa ja horisontaalista oikeussuojaa.⁸²²

4.5.1 Viranomaiset asianosaisena?

Viranomainen voi joissain tilanteissa olla HLL 6.1 §:n mukainen asianosainen. Tällöin on kysymys siitä, että viranomainen rinnastuu yksityiseen asianosaiseen esimerkiksi luvan hakijana, maanomistajina tai rakentajina⁸²³. Tämän tutkimuksen näkökulmasta nämä tilanteet eivät ole kiinnostavia, koska asianosaisuus tulee viranomaisen osalta kyseeseen tällöin lähinnä niissä tilanteissa, joissa ei ole kyse luonnon edustamisesta, vaan päinvastoin ympäristönkäytöstä. Sen sijaan hallintopäätöksen tehnyt viranomaista ei nähdä meillä asianosaisena ja siten viranomaisen ei tällaisessa tilanteessa ole lähtökohtaisesti muutoksenhakijan vastapuolena. Aer toteaa tämän johtuvan siitä, että hallintoasiat tulee pääsääntöisesti ratkaista hallintomenettelyssä, ja hallintolainkäytössä on kyse sen valvonnasta, että hallintotoiminnassa oikeusjärjestystä tarkoin noudatetaan. Hallintoviranomaisen tehtävänä ei siten ole määrätä ratkaisustaan oikeusjärjestyksestä riippumatta omien hallinnollisten tai muiden intressin perusteella, ja tämä on syynä kielteiselle suhtautumiselle päätöksen tehneen viranomaisen muutoksenhakupuhevaltaan.⁸²⁴ Päätöksen tehnyt viranomainen kuitenkin osallistuu prosessiin tavallaan osapuolena esimerkiksi antamalla lausunnon. Voidaankin puhua ”heikosta kaksiasianosaisuudesta”.⁸²⁵

⁸²² Darpö ym. 2009: 647. Ks. myös Nordh 1999: 432-433.

⁸²³ Hallberg ym. 2007: 101.

⁸²⁴ Aer 2006: 33. Ks. myös Oikeusministeriö 2009: 68-71.

⁸²⁵ Mäenpää 2005: 243-249. Ks. Laakso ym. 2006: 477. Vihervuori (2006: 672) määrittelee prosessirakenteen muodostavan eräänlaisen kolmion melkoisessa osassa nykyaikaisista hallintolainkäyt-

Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta on käyty viime aikoina vilkasta keskustelua ja myös siihen liittyviä selvityksiä on tehty. Esimerkiksi prosessityöryhmän välimietinnössä esitetään, että päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta tulisi sisällyttää säännös yleislakiin. Mietinnön mukaan olisi asianmukaista kuitenkin rajata valitusoikeus vain tilanteisiin, joissa se on tarpeen soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Ehdotettu yleissäännös ei myöskään vähentäisi tarvetta erityissäännöksiin.⁸²⁶ Tämä onkin oleellista, sillä erityissäännökset sääntelevät yleensä viranomaisen valitusoikeudesta edunvalvontaviranomaisen roolissa, kun taas ehdotuksessa kyse on viranomaisen valitusoikeudesta lainvalvontatehtävässä.

Erityissääntely on joissain tilanteissa tehnyt viranomaisista ympäristöedun valvojia, jolloin niillä voidaan nähdä poikkeuksellisesti yksityisen asianosaisen vastapuolen asema hallintoprosessissa. Aer toteaa, että kun viranomaisen valitusoikeus perustuu suoraan lain säännökseen, viranomaista voidaan pitää itsenäisenä toimijana, vaikka sen muodollinen asianosaisasema perustuukin viime kädessä sen lakisäänteiseen tehtävään julkisyhteisön toimielimenä⁸²⁷. Esimerkiksi laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista määrittelee ELY:n tehtäväksi muun muassa yleisen edun valvonnan vesi- ja ympäristöasioissa (3.2,3 §).

Edunvalvontaroolistaan huolimatta viranomaisen on noudatettava virallisperiaatetta, mikä tarkoittaa sitä, että ympäristöviranomaisenkaan ei voi hankkia esimerkiksi vain luonnolle edullista selvitystä. Tämä tulisi huomioida puhevaltajärjestelyjä arvioitaessa, sillä virallisperiaatteen näkökulmasta viranomainen ei voi koskaan hallinto-oikeutemme lähtökohdista johtuen olla luonnon edustaja siinä mielessä, missä asianosainen on oman asiansa edustaja. Prosessi on siten luonnon näkökulmasta epätasapainossa, jos vain viranomainen ja yksityinen, luonnon edun vastaista asiaa ajava asianosainen ovat prosessin osapuolia. Viranomaisen puhevallan edunvalvojaroolissaankaan, ja ensiasteen päätöksentekijänä, ei tulisi siten rajata pois ympäristöjärjestöjen puhevaltaa tälle edulle rinnakkaisena.

Edellä esitetty epätasapainon erityisyys ympäristöasioissa johtuu siitä, että hallintoprosessin ”heikko osapuoli” ei välttämättä ole yksityinen. Esimerkiksi suurella yrityksellä saattaa olla hyvätkin resurssit käyttää konsultteja ja juridista asiantuntemusta vaikkapa ympäristöluvan hakemisessa⁸²⁸. Heikko osapuoli voi tässä

töasioista. Tällöin kolmio muodostuu hallintoviranomaisesta, hallintoasian vireillepanijasta ja muista, joita asia asianosaisuuteen yltävällä tavalla muuten koskee (esim. edunvalvontajärjestöt, lunastettavan omaisuuden omistaja jne.) Nämä kolme tahoa voivat vielä jakaantua itsenäisiin asianosaistahoihin jaeturiistiriita saattaa vallita kaikissa kolmessa relaatiassa.

⁸²⁶ Oikeusministeriö 2009: 74. Ks. myös Aer 2006: 40–48.

⁸²⁷ Aer 2006: 37.

⁸²⁸ Ks. Hollo 2009: 128.

tilanteessa olla yleinen etu eli tarkemmin luonnon etu. Tämä lähtökohta on perinteiselle hallinto-oikeudelliselle prosessiasetelmalle vieras. Ympäristöoikeuden luonteesta johtuen saattaa toki olla myös prosessiasetelmia, joissa yksityisen asianosaisen prosessiasema (esimerkiksi luvanhakijan naapurin) on heikko verrattuna luvanhakijaan. Näistä syistä on hyvä, että prosessi on joustava, asian laadun huomioon ottava.

Mäenpään huomio siitä, että jos viranomaisella olisi asianosaisen rooli, voisi tuomioistuimen rooli puolestaan passivoitua, on mielenkiintoinen. Hänen mukaansa tällaista kehitystä on ollut havaittavissa Ruotsin hallintoprosessissa, jossa viranomainen on nykyisin asianosaisen asemassa. Siten toinen puoli asiaa on se, että jos yleisellä edulla ei ole varsinaista edustajaa, tuomioistuimen rooli saattaa korostua yleisen edun aktiivisena valvojana, mitä taas voidaan pitää kyseenalaisena tuomioistuimen puolueettomuuden näkökulmasta. Mäenpää myös näkee tässä selvityksen kannalta vaaroja, sillä asiassa esitettävä selvitys saattaa kaventua, jos selvitysvastuu jääkin tuomioistuimelle eikä prosessin osapuolille.⁸²⁹

Palaan viranomaisen puhevaltaan jatkossa muissa yhteyksissä, sillä viranomaisen puhevalta kytkeytyy edellä esitetyn valossa pikemminkin erityislainsäädäntöön ja HLL 6.2 §:ään kuin asianosaiskäsitteeseen. Sen sijaan yleinen asianosaiskäsitteen sisällön kehitys on merkityksellisempi yksityisten toimijoiden näkökulmasta. Tällöin edellä esitetty hallintolainkäytön tehtävien erittely subjektiivisesta ja objektiivisesta oikeussuojasta liittyy siihen, mitä tahoja pidetään asianosaisina, sillä mitä korostuneemmin subjektiivisen oikeussuojan antaminen nähdään hallintoprosessin funktiona, sitä suppeampi asianosaiskäsitteen sisältö on.

4.5.2 *Asianosaiskäsite ja ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöt*

Kun edunvalvontajärjestön puhevalta on evätty, on yleensä kyse ollut siitä, ettei järjestöllä ole katsottu olevan oikeussuojan tarvetta – eettisenä pidettävää intressiä ei ole hyväksytty puhevallan perusteeksi. Pelkästään sillä perusteella, että päätös vaikuttaa järjestön toimialaan tai koskee sellaista asiaa, jonka edunvalvontaa järjestö hoitaa toimialansa puitteissa, ei puhevaltaa perinteisesti ole myönnetty.⁸³⁰

⁸²⁹ Mäenpää 2005: 245. Ruotsissa viranomaisella ei ennen uudistusta ollut minkäänlaista asemaa prosessissa.

⁸³⁰ Ks. Suvantola 2003a s. 100; Mäenpää 2003: 139 ja Kulla 1998:244, joka toteaa, että ”[s]uomalaisen järjestelmän vanhahtavana piirteenä voidaan pitää nuivaa suhtautumista etujärjestöjen valitusoikeuteen.” Kulla 1998: 244. Tämä kanta on ominaista myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa, jonka mukaan (Yleissopimuksen artikla 34) valituksen tekijän tulee olla väitetyn oikeudenloukkauksen uhri, eikä näin yhteisö voi valittaa esimerkiksi ajamiensa tai edus-

Mäenpää toteaa, että yhdistysten puhevallan arviointi kytkeytyy siihen kysymykseen, kohdistuvatko päätöksen oikeusvaikutukset välittömästi yhdistyksen sääntömääräisiin tehtäviin ja mikä näiden tehtävien merkitys on valitusoikeuden perustana. Käytännössä hallintopäätöksen ei yleensä ole katsottu välittömästi kohdistuvan yhdistyksen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen, vaikka päätös vaikuttaisikin yhdistyksen sääntömääräisiin tehtäviin.⁸³¹

Suvantolan mukaan valitusoikeussäännösten lainvalmistelussa on tiukasti pidetty erillään oikeussuojan tarve ja laajennettu valitusoikeus. Järjestöt, jotka pyrkivät edistämään luonnon- tai ympäristönsuojelua eivät siis omaisi yhteyttä oikeussuojan tarpeeseen.⁸³² Tämä johtuu siitä, että näiden järjestöjen osalta on kiinnitetty huomiota perinteisesti näiden järjestöjen omaan oikeussuojan tarpeeseen, mitä ei tietenkään välittömästi synny, koska ne edustavat luonnon etua. Erityissääntelystä pitäisi myös asianosaisuuden tulkintaan kuitenkin siirtyä ajatus siitä, ettei potentiaalista oikeudenloukkausta pyritäkään kytkemään järjestöjen puhevallan edellytykseksi, vaan puhevallan tuottaa intressin relevanssi ja ne kriteerit, joiden perusteella järjestöjen katsotaan soveltuvan edunvalvojiksi⁸³³. Intressin relevanssi taas riippuu aineellisesta lainsäädännöstä. Laakso ym. toteavat että asianosaisuudessa on kysymys siitä, minkä tahon oikeudellisia intressejä sovelletussa aineellisessa lainsäädännössä on käsitelty⁸³⁴. Tämän tutkimuksen alussa esittämässäni aineellisen sääntelyn analyysissä oli kyse juuri sen osoittamisesta, että aineellisessa sääntelyssä luonto nähdään oikeussuojan kohteena ja tämän tulisi heijastua puhevaltaratkaisuihin.

Luonnon edustuksen järjestämiselle asianosaikäsitteen kautta, ei ole varsinaisesti esteitä. Materiaalinen asianosaisuuskin kun on mahdollista käsittää eri tavoin, esimerkiksi jollain tietyllä *alueella* asuva/työskentelevä, jotain tiettyä *intressiä* ajava tai jotain tahoja *edustava*, voisi olla asianosainen. Hallintolainkäyttölain 6 § onkin hallituksen esityksen mukaan tarkoituksella kirjoitettu väljään muotoon,

tamiensa seikkojen puolesta. Pellonpää 2000:106. Kumpulan mukaan Århusin sopimuksen kansallaisjärjestöjen roolia korostavasta vaikutuksesta huolimatta EIT:n ei voi olettaa laventavan tulkin-
taansa tältä osin. Kumpula 2004 s. 183. Ks. myös Mäenpää 2001: 418.

⁸³¹ Mäenpää 2005: 282.

⁸³² Suvantola 2003a s. 180–181. Ks. myös Merikoski 1968 s. 16. Oikeussuoja voidaan vielä jakaa muodolliseen oikeusturvaan (oikeus hakea muutosta) ja asialliseen oikeusturvaan (mahdollisuus saada muutos aikaan). Määttä 1999 s. 402. Asialliseen oikeusturvaan liittyen on huomioitava kunnallisvalituksen ja hallintovalituksen erot; kunnallisvalituksen johdosta tuomioistuin ei voi mm. tehdä uutta päätöstä. Ks. Pohjolainen & Tarukannel 2004 s. 1117.

⁸³³ Näin Vihervuori 1981 s. 205, jossa hän pitää jo tuolloin tällaista lähestymistapaa mahdollisena.

⁸³⁴ Laakso ym. 2006: 475.

jotta sen kehittäminen olisi mahdollista oikeuskäytännön kautta.⁸³⁵ Päätöksen ei siis lain sanamuodon mukaan välttämättä tarvitsisi kohdistua suoraan tiettyyn tahoon, jotta se voisi olla asianosainen, vaan kyse on tulkintatraditiosta. Eurooppalaisittain verrattuna peruslähtökohtamme asianosaisuuteen on siten suppea.⁸³⁶ Hallinnossa yksityisen henkilön oikeusturva on meillä myös erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen myötä nostettu korostuneeseen asemaan, jopa niin että tämä lienee jarruttanut asianosaiskäsitteen kehittymistä muut valitusoikeuden funktiot huomioonottavaksi käsitteeksi. Tällaisen tiukan näkemyksen mukaan asianosaisuus kytkeytyy vain yksityisten, henkilökohtaisten etujen ja oikeuksien suojaamiseen ja julkiset intressit turvataan julkisen vallan kautta.

Nykyiselle ympäristösääntelylle on kuitenkin ominaista joustavien ja ristiriitaisien, jopa perusoikeuksien tasollekin kirjattujen oikeudellisesti suojattujen etujen moninaisuus – ja tällöin pelkkä perinteinen yksityisen ja julkisen vallan välinen suhde ei ole enää relevantti lähestymistapa.⁸³⁷ Århusin sopimuksessakin nostetaan erityisesti nimenomaan ympäristönsuojelujärjestöjen intressi asianosaisuusaseman perustavaksi tekijäksi oikeudenloukkauksen rinnalla.⁸³⁸ Meillä on kuitenkin valittu erityissääntely kyseisten kansalaisjärjestöjen puhevallan määrittäväksi tekijäksi, koska Århusin sopimus tämänkin mahdollistaa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että jokaista poikkeavaa tilannetta varten tarvitaan erityissäännös, eikä asianosaiskäsitteen lähtökohtaista joustavuutta käytetä hyväksi.⁸³⁹ Pöyhönen huomauttaakin, että jos ratkaisulinja on joustamaton, joudutaan tekemään jatkuvasti poikkeuksia. Poikkeuksien avulla ei kuitenkaan voida kovin hyvin tyydyttää oikeudellisen joustavuuden tarvetta.⁸⁴⁰ Asianosaissäännöstä joudutaankin erityissääntelystä

⁸³⁵ Oikeusministeriö 1994: 138. Ks. Suvantola 2003a: 6–8 ja 83; Vihervuori 1981: 110–116. Ks. HE 217/1995 vp.

⁸³⁶ HLL 6.1 §:n asianosaisuutta on laajennettu erityissäännöksin esim. LSL 61.3 §:n ja YSL 97.1,1 §:n mukaisesti asianosaisuus voi muodostua jo, kun päätös *saattaa koskea* valittajan etua, oikeutta tai velvollisuutta. Edellä mainitunkaltaiset laajennukset ovat perusteltuja, sillä epävarmuus kytkeytyy myös jälkikäteiseen vaikuttamiseen. Ympäristöoikeudessa kun on aina otettava huomioon se seikka, ettei ympäristöhaitan ole täytynyt vielä toteutua, jotta myös oikeussuojakeinot olisivat käytettävissä. Erityisesti ennalta varautumisen periaate korostaa tätä näkökulmaa ja heijastuu näin valittajienkin aseman arviointiin. Ts. välittömän vaaran puuttumisesta ei voida johtaa valitusoikeuden epäämistä. Ks. Kumpula 2004: 175 ja EIT:n tuomiot *Zander vs. Ruotsi* (1993); *Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi* (1997) ja *Ortenberg v. Itävalta* (1994).

⁸³⁷ Ks. Kumpula 2004: 80–81 ja Kokko 2003: 186–203 ja Aer 2000: 86–90.

⁸³⁸ Mäkinen 2004: 119. On kuitenkin huomattava, että ympäristöoikeudessa esiintyy erilaisia menettelyitä, ja näissä asianosaisuus määräytyy erilaisista lähtökohdista. Ks. Vihervuori 1981: 108.

⁸³⁹ Ks. HE 217/1995 vp. s. 39 ja HE 72/2002 s. 63. Ks. myös Kulla 2003: 99.

⁸⁴⁰ Pöyhönen (2000: 197)

huolimatta tulkitsemaan suhteellisen usein, koska erityissääntely ei ole täysin kattavaa ja ympäristöoikeus on nopeasti muuttuva oikeudenala⁸⁴¹.

Århusin sopimuksessa muutoksenhakuun oikeutettujen piirin määrittämiseksi on tarjolla kaksi vaihtoehtoa: a) Oikeus kuuluu joko niille, joilla on riittävä etu asiassa; tai b) niille, jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän päätöksen, toimen tai laiminlyönnin johdosta, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään. (artikla 9 (2)). Jos kansallisessa järjestelmässä noudatetaan a-vaihtoehtoa, tulee kansalaisjärjestöillä katsoa olevan riittävä etu asiassa, ja vastaavasti b-kohdan mukaisessa järjestelmässä kansalaisjärjestöillä on katsottava olevan tämänkaltaisia oikeuksia. Vaikka järjestöille voidaan sopimuksen mukaan asettaa kansallisia vaatimuksia, tulee huomioon ottaa sopimuksen tavoite laajan muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuden toteuttamisesta.⁸⁴²

Århusin sopimuksessa ei ole kyse järjestöjen perinteisestä asianosaisuudesta, vaan niiden asemasta yleisen ympäristöedun edustajana. Kansalaisjärjestöjen näin laaja huomioiminen - vaikkakin ihmislähtöisistä tavoitteista – ulottaa edustamismahdollisuudet myös sellaisiin tilanteisiin, jossa ei ole kyse ihmisen elinympäristöstä. Tältä pohjalta sopimus ei olekaan käytännössä niin ihmiskeskeinen, kuin sen tavoitteet antavat ymmärtää.

Edellä mainittu kahden vaihtoehdon mahdollisuus näkyy myös EU-sääntelyssä IPPC-direktiivin (96/61/EY) ja YVA-direktiivin muutoksenhakuoikeuden määrittelyssä.⁸⁴³ Jollei toisin säännellä, oikeusturvakeinot edellyttävät EU-oikeuden mukaan kuitenkin yksilön oikeuksien ja ympäristönsuojelun välillä selkeää yhteyttä. Pelkkä välillisten vaikutusten muodostama oikeusturvaintressikin voi tosin tuottaa Mäenpään mukaan yksityisille valitusoikeuden⁸⁴⁴. Kumpula huomauttaa tähän tosin, että kun kyse ei ole yksityisille kuuluvista oikeuksista, vaan vaikkapa luonnon tai lajien suojelusta, ei tälläkään tulkinnalla ratkaista ongelmaa, jollei välillisiä vaikutuksia tulkita hyvin laajasti. Hänen mukaansa valitusoikeus tulisi-kin voida perustaa tällöin EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimukselle, mutta yhteisön tuomioistuimen tulkinta ei ole kovin kehittynyt tässä suhteessa.⁸⁴⁵

⁸⁴¹ Erityissääntelyä ei ole mm. seuraavissa säädöksissä: kaivoslaki, erämaalaki, ulkoilulaki 13.7.1973/606, laki yksityisistä teistä 15.6.1962/358, terveydensuojelulaki, metsälaki, maastoliikennelaki 22.23.1995/1710 ja vesiliikennelaki sekä eläinsuojelulaki.

⁸⁴² Artikla 9 (2). Ks. Ebbesson 2001: 14 ja Kumpula 2004: 103–104.

⁸⁴³ Ks. Kumpula 2004: 103–104 ja 303.

⁸⁴⁴ Mäenpää 2001: 375. Ks. Kulla 1998: 239, joka toteaa, että kanneoikeuden tulkinnassa EY-oikeudessa on omaksuttu vaikutteita sekä ranskalaisesta että saksalaisesta mallista. Subjektiviiseen oikeuden loukkausta ei edellytetä, mutta välittömän vaikutuksen tulee kuitenkin kohdistua erityisellä tavalla kantajan henkilöön.

⁸⁴⁵ Kumpula 2004: 296–297.

Asianosaiskäsitteen tulkintaan tulisi vaikuttaa meillä myös ympäristöperusoikeuden mukaantulo perusoikeusjärjestelmään, mutta asianosaisuuden perustaa edelleen yleensä vain varsin konkreettinen ja välitön suhde puhevaltaa käyttävän omaan oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Välittömyyttäkin olisi tosin mahdollisuus arvioida asian laatu huomioon ottaen⁸⁴⁶. *Voisi kuitenkin sanoa, että meilläkin pääsääntöisesti vaikuttaa EU-oikeudelle ominainen erikseen-kriteeri.* Jotta henkilö voi olla asianosainen, päätöksen tulee vaikuttaa heidän asemaansa juuri heille tyypillisten ominaisuuksien vuoksi tai vaikutuksen on johdettava olosuhteista, jotka erottavat heidät muista henkilöistä siten, että he ovat vastaavassa asemassa, kuin päätöksen kohteena olevat henkilöt. Ympäristöasioissa tällainen rajanveto on ongelmallista, koska niissä on kysymys muusta, kuin henkilökohtaiseen asemaan välittömästi vaikuttamisesta.

Kunnan vesihuoltolaitoksen vesijohtoverkkoon liittyminen ei antanut liittyjälle valitusoikeutta polttonesteiden jakeluaseman ympäristölupa-asiassa, jossa jakeluaseman toiminnan väitettiin aiheuttavan vesihuoltolaitoksen käytössä olevan pohjavesiesiintymän pilaantumista. KHO 11.4.2005/800

Perusoikeuksien moniarvoisuus näyttää kuitenkin olevan esteenä sille, ettei niistä olla johdettu suoraan oikeudellisen intressin haltijoita ja sitä kautta määritelty asianosaisia. Perustuslain perusoikeussäännökset kattavat Aerin mukaan lähes kaikki mahdolliset yhteiskunnalliset intressit, jolloin se, onko henkilöllä hallinto-asiassa riittävän vahva oikeudellinen intressi, joka johtaa asianosaisasemaan, on ratkaistava henkilöittäin. Poliittis-moraalisille intresseille ei hänen mukaansa annetakaan välttämättä oikeussuojaa, vaikka ne sisältyvät oikeusjärjestelmään. Näin siksi, että tavoitteellisiksi määritellyt perusoikeudet eivät ole oikeuskeinoin toteutettavissa. Osallistumisen itseisarvoisuus, vuorovaikutus, voi kuitenkin kytkeä osallistumisen myös poliittisluontoisiin intresseihin.⁸⁴⁷ Itse näen ympäristöön ja luontoon liittyvien oikeuksien ja etujen diffuusin ja poliittis-moraalisen luonteen pikemminkin ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevallan tarvetta vahvistavana tekijänä, koska tavallisen tasoinenkaan sääntely ei ota etuja ja oikeuksia täydellisesti haltuun, vaan jättää sen tuomioistuimen tehtäväksi. Tällöin puhevallan merkitys korostuu.

⁸⁴⁶ Hallberg ym. toteavat, että asianosaisuutta arvioitaessa välittömyyttä tulee tarkastella asian laatu ja oikeusturvan tarve huomioon ottaen. Hallberg ym. 1997: 101. Ks. myös KM 2003:1, jossa tuomioistuimeen pääsyn lähtökohtien määrittämisen perusteena nähdään perus- ja ihmisoikeuksien asettamat kriteerit, yksittäisten asioiden ominaispiirteet, tuomioistuinten funktiot sekä se, mitä etua tuomioistuinkäsittelyyn pääsystä on.

⁸⁴⁷ Aer 2000:86–90.

4.5.3 *Asianosaiskäsitteen tulkinta ja luonnon edustajien intressien samaistuminen oikeuskäytännössä*

Kuten edellä on todettu, asianosaiskäsitteen tulkintaan tulisi meillä kansallisesti vaikuttaa voimakkaasti ympäristöperusoikeuden (PeL 20 §) mukaantulo perusoikeusjärjestelmään. Erityisesti vastuumomentilla voidaan nähdä yhteys menettelylisiin kysymyksiin, esimerkiksi asianosaiskäsitteen tulkintaa laventavasti, jolloin suojattavana etuna konkretisoituisi myös luonnon- tai ympäristönsuojelujärjestön suojeluintressi. Ympäristöperusoikeuden tulisi vaikuttaa myös niin, ettei vaikutusmahdollisuuksia ainakaan kavenneta uudella lainsäädännöllä eikä tulkinnalla⁸⁴⁸. Tietävästi ympäristöperusoikeuteen viitattiin ensimmäisen kerran valitusoikeuden laajentamiseen viitaten seuraavassa ratkaisussa, tosin Kuusiniemen eriävässä mielipiteessä⁸⁴⁹.

Alueellisilla luonnonsuojelujärjestöillä ei ollut oikeutta valittaa valtioneuvoston päätöksestä antaa lupa hankkia lunastamalla pysyvä käyttöoikeus sähkönsiirtojohtoa varten tarvittaviin kiinteistöjen alueisiin. KHO 23.2.2000/ 361.⁸⁵⁰

Tässä tapauksessa sovellettiin lunastuslakia, jossa ei ole säännöksiä valitusoikeudesta⁸⁵¹. Tulkittavaksi tulee siten HLL 6 §:n 1 momentti, koska LSL 63 §:n kyllä soveltuisi tapauksiin, joissa päätös on LSL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen, mutta vain alueellisen ympäristökeskuksen osalta, ei luonnonsuojelujärjestöjen⁸⁵². Määttä toteaa kommentaarissaan, että ympäristöperusoikeutta voitaisiin soveltaa suoraan, ilman viittausta HLL 6 §:n 1 momenttiin,

⁸⁴⁸ Ks. KHO 2006:54 eriävän mielipiteen perustelut, jossa katsottiin ratkaisu sanamuodon mukaisesti tulkintaa supistaen PL 20 §:n vastaiseksi. Ks. myös Vihervuori 1999: 642 ja Vihervuori 2002b: 159.

⁸⁴⁹ KHO 23.2.2000 T 361.

⁸⁵⁰ Ks. myös KHO 2003: 99, jossa Lohjan seudun Ympäristöyhdistys ry:llä ei ollut valitusoikeutta tiesuunnitelmaa koskevasta ministeriön päätöksestä. Tapaukseen soveltui tuolloin yleistielaki, eikä yhdistystä katsottu asianosaiseksi HLL 6.1 § mukaan. Nykyisin yleistielain kumonnut maantielaki sisältää säännöksen rekisteröityjen alueellisten ja paikallisten yhteisöjen ja säätiöiden valitusoikeudesta toimi- ja toiminta-alueellaan (105.3 §). Ks. tähän liittyvä HE 17/2004 s. 71, jossa todetaan, että valitukseen oikeutetuiksi ehdotetaan katsottavan myös erilaiset yhteisöt ja säätiöt, oikeustilan selventämiseksi ja perustuslaissa turvatun osallistumisoikeuden täysimääräiseksi toteuttamiseksi.

⁸⁵¹ Valitusoikeutta koskevan erityissääntelyn ulottaminen kaikkeen ympäristösääntelyyn näyttää vallitsevalta suuntaukselta, sillä tähänkin tapaukseen liittyen sääntely on muuttunut. Vuoden 2004 lopussa voimaan tuli laki eräiden ympäristönkäyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta (768/2004), jonka mukaisesti ympäristöjärjestöille on annettu valitusoikeus eräistä johto- ja muiden pitkäaikaishankkeiden lunastusluvista (5 §) Ks. HE 165/2003 vp sekä PeVL 15/2004 vp s.4.

⁸⁵² Ks. Suvantola 2003b: 144, missä hän toteaa, että vastakohtaisuustulkinnalla tässä suljettiin pois yhteisöjen valitusoikeus, kun alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus mainitaan säännöksessä. Hänen mukaansa tässä tapauksessa tällainen tulkinta on liian pitkälle johdettu.

koska asianosaisuus ei välttämättä olekaan tällaisissa tapauksissa keskeinen tekijä. Tämä kommentti on olennainen myös perusoikeuksien luonteen muuttumisen vuoksi: yksityiset ihmisetkin voivat nykyään yhä enenevässä määrin vedota suoraan perusoikeuksiinsa, ja tuomioistuimet ja ylimmät lainvalvojat myös käyttävät perusoikeuksia suoraan ratkaisuisaan⁸⁵³. Lisäksi Määttä toteaa, että erityissääntelyyn epäjohtonmukaisuus ympäristölainsäädännössä heikentää ennakoitavuutta, jolloin tuomioistuimen tulisi luoda johtonmukaisuus lainsäätäjän luoman epäjohtonmukaisuuden tilalle.⁸⁵⁴ Näin ei kuitenkaan ole käynyt, vaan epäjohtonmukaisuus on jatkunut myös KHO:n muissa ratkaisuisa:

Lohjan seudun Ympäristöyhdistys ry:llä ei ollut valitusoikeutta tiesuunnitelmaa koskevasta ministeriön päätöksestä, koska yleistielaissa ei ollut erityissääntelyä edunvalvontajärjestöjen puhevallasta, eikä yhdistystä katsottu asianosaiseksi HLL 6.1 § mukaan. KHO 2003: 99 (Ään. 3-2).

Valitusoikeuden katsottiin metsästysasetuksen 25 a §:ssä tarkoitettua rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista poikkeamista koskevassa asiassa kuuluvan seudulliselle linnustonsuojelujärjestölle. KHO 2004:76.

A ry:llä ja B ry:llä ei ollut valitusoikeutta valtauskirjan antamista koskevasta kauppa- ja teollisuusministeriön päätöksestä. Yhdistykset eivät olleet HLL 6.1 §:ssä tarkoitettuja asianosaisia, eivätkä kaivoslain aineelliset viittaukset LSL:iin ulottaneet erityissääntelyä valitusoikeuteen, vaikka yhdistysten toimialaan kuuluisikin luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen valtausalueella tai sen läheisyydessä ja yhdistykset olivat alueellisia ja paikallisia rekisteröityjä yhdistyksiä. KHO 2005:42 (Ään. 3-2).⁸⁵⁵

Edellisistä tapauksista vain rauhoittamattomien lintujen rauhoitusajoista poikkeamista koskevassa tapauksessa KHO 2004:76, valitusoikeus myönnettiin luontoa edustavalle järjestölle asianosaisuuden perusteella. Metsästyslakiin ei sisälly luonnon- tai ympäristönsuojelun alalla toimivien kansalaisjärjestöjen valitusoikeussäännöksiä, joten kyseiseen tapaukseen sovelletaan HLL 6 §:n 1 momentin yleissäännöstä. Tämän momentin erityisesti etuun liittyvän tulkinnan yhteydessä

⁸⁵³ HE 309/1993 vp. s.5. Tosin samassa hallituksen esityksessä todetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa vastuumomentin osalta, että säännös vaikuttaisi ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan.

⁸⁵⁴ Määttä 2000: 789–794. Ks. myös Suvantola 2003a: 180–181.

⁸⁵⁵ Vaikka LSL 61.3 § ei sinänsä koske muutoksenhakua kaivoslain mukaisissa asioissa, täytyy Kuusiniemen mukaan tiedostaa, että tietyt luonnonsuojelulain säännökset on otettava huomioon kaivoslain mukaisessa päätöksenteossa. Näin esim. valtauskirjan antamista koskevaa asiaa käsiteltäessä (kaivoslaki 71.2 §), mistä tässä tapauksessa oli kyse. A ry ja B ry perustavat valituksensa mm. siihen, että valtauskirjan antamista koskeva päätös on luonnonsuojelulain 10 luvun Natura 2000 -verkostoa koskevien säännösten vastainen. Eriävän mielipiteen mukaan valitusoikeus olisi myös tullut myöntää yhdistyksille alueellisen ympäristökeskuksen LSL 63 §:stä johtuvasta puhevallasta huolimatta. KHO 2005:42, eriävän mielipiteen perustelut.

perusteluissa viitataan PeL 20 §:n molempiin momentteihin Enemmistö siis katsoi, että tapaus vaikutti linnustonsuojelujärjestön etuun.⁸⁵⁶ Mäenpää nostaa tapauksesta KHO 2004:76 valitusoikeutta puoltavina seikkoina esille päätöksen perusoikeusvaikutukset, oikeusturvan saatavuuden merkityksen sekä oikeuksien toteuttamisen tehokkuutta ja reaalisuutta korostavat vaatimukset. Näillä seikoilla tulisi yleisemminkin olla hänen mukaansa merkitystä yhdistysten valitusoikeutta arvioitaessa ympäristöasioissa, koska ympäristöön liittyvät oikeudet ovat usein vailla varsinaista subjektiä ja erityissääntelylläkin ohjataan tähän suuntaan.⁸⁵⁷

Kun tapausta verrataan muihin edellä esitettyihin, huomataan, että rauhoittamattomista linnuista säännellään metsästyslaissa ja –asetuksessa eikä niiden rauhoitusajoista poikkeamiseen soveltu tällöin luonnonsuojelulaki. Päätös ei voi siten olla tässä tapauksessa LSL:n vastainenkaan, eikä alueellisella ympäristökeskuksella voinut olla valitusoikeutta LSL 63 §:n nojalla. Kaikkiin muihin tapauksiin soveltuu LSL 63 §, eli ne voivat olla LSL:n vastaisia, jolloin alueellisella ympäristökeskuksella siis on ollut valitusoikeus. Tällöin ei asianosaiskäsittelyä ole tullut laajemmin edunvalvontajärjestöjen hyväksi⁸⁵⁸.

Linjaus ei ole ainutlaatuinen Euroopan tasolla, vaan esimerkiksi Luxemburgin oikeusjärjestelmässä on myös nähtävissä, että tuomioistuimet suhtautuvat järjestöjen puhevaltaan hyvin rajoittuneesti erityisesti silloin, jos jokin viranomaisen jo edustaa yleistä etua.⁸⁵⁹

On mahdollista, että rauhoittamattomia lintuja koskevassa tapauksessa katsottiin, että kun *millään muulla* luontoa edustavalla taholla ei ole erityissääntelyyn perustuvaa valitusoikeutta, täytyy se turvata asianosaiskäsittelyn puitteissa. Tähän viittaa myös KHO:n maininta siitä, että järjestön valitusoikeus oli tarpeellinen yhteisöoikeuden *tehokkaan toteutumisen* vuoksi. Tapaukseen soveltui lintudirektiivi, jossa ei ole menettelysäännöksiä.

Tätä tulkintaa vahvistaa myös KHO:n ratkaisu 2007:74. Siinä suden rauhoitukselta myönnetystä poikkeusluvasta oli valitusoikeus ympäristöjärjestöllä. Metsästyslaissa ei ole valitusoikeussäännöksiä ja järjestön valitusoikeus määräytyi siten HLL 6.1 §:n asianosaiskäsittelyn perusteella. Susi on tiukasti suojeltu luontodirektiivillä, joten tapaus liittyi samoin erityisesti EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimukseen. Muulla ympäristöintressiä ajavalla taholla ei tapauksessa ollut

⁸⁵⁶ KHO 2004:76. Perustelut.

⁸⁵⁷ Mäenpää 2005: 284.

⁸⁵⁸ Tosin HLL 6.2 § saattaa tuottaa alueelliselle ympäristökeskukselle valitusoikeuden myös niissä tapauksissa, joihin LSL 63 § ei soveltu.

⁸⁵⁹ Dauphin 2001: 377.

erityissääntelyyn perustuvaa valitusoikeutta, kun alueellisen ympäristökeskuksen LSL 63 §:n mukainen valitusoikeus ei soveltunut tapaukseen, koska sudesta riistaeläimenä säännellään metsästyslaissa eikä luonnonsuojelulaissa.⁸⁶⁰

A ry:llä ja B ry:llä alueellisina luonnonsuojeluyhdistyksinä oli toimialueellaan oikeus saattaa kysymys suden rauhoituksesta poikkeamisen oikeudellisista edellytyksistä valitusviranomaisen tutkittavaksi. KHO:2007:74

KHO:n perusteluissa luonnonsuojeluyhdistyksen valitusoikeutta asianosaissäännöksen puitteissa puoltavat myös PeL:n 20 §:n 1 ja 2 momentin säännökset sekä se, että rekisteröidyille paikallisille tai alueellisille luonnonsuojeluyhdistyksille on vuonna 1996 säädetyn luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentissa nimenomaisesti annettu valitusoikeus⁸⁶¹. Luontodirektiivi on osittain pantu täytäntöön luonnonsuojelulailla ja osittain metsästyslailla ja –asetuksella (riistaeläimet), mutta kaikki luontodirektiivin IV (a) liitteen lajit saavat yhtä tiukan oikeudellisen suojan riippumatta siitä ovatko ne riistaeläimiksi luokiteltuja kansallisesti. Tästä syystä tällaisen lajin suojeluun liittyvän kysymyksen saattaminen tuomioistuimen tarkasteltavaksi on yhtä tarpeellista EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen näkökulmasta sekä metsästyslainsäädännön että luonnonsuojelulain suojaamien lajien osalta. Kansallisen keinon valinta direktiivin tavoitteen toteuttamiseksi ei voi siten saattaa eri eläinlajeja eri asemaan oikeudellisen suojan kannalta, jos niiden suojan on tarkoitettu direktiivin tavoitteena olevan yhtäläinen.

Käytännössä tämä tarkoittaa muiden tapausten kannalta, että tapaukset, jotka saattavat olla LSL:n vastaisia – eli joissa ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöillä erityisesti olisi intressi – näillä ei ole puhevaltaa, jos erityissääntely ei ulotu järjestöihin. Kun edellä on esitetty, että luonnon edusta esiintyy erilaisia näkemyksiä, joista ei voida etukäteen nostaa jotain toista korostuneempaan asiantuntija-asemaan, ei intressien päällekkäisyyttä tulisi voida mielestäni nähdä asianosaissuutta kaventavana tekijänä. Samalla edellä esitetyt tapaukset ilmentävät myös PeL 20 §:n vakiintumatonta vaikutusta aatteellisten ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevaltaan. Tapauksissa vain niissä, joilla on merkittävä kytke EU-oikeuteen, puhevalta järjestöille myönnettiin. PeL 20 §:n itsenäinen rooli aatteellisten järjestöjen puhevallan laajentajana asianosaiskäsitteen kautta näyttää siten jääneen vähäiseksi.

⁸⁶⁰ Mielenkiintoista on, että jos verrataan KHO:n ratkaisuja Ruotsalaisiin tuomioistuihin, niissä EU-oikeuden tehokasta toteutumista ei ole nähty perusteena ympäristöjärjestöjen laajemmalle puhevallalle, eikä oikeuskäytännössä ole siten irtauduttu tiukasta puhevaltasäännösten tulkinnasta. Darpö ym. 2009: 649.

⁸⁶¹ Ks. Darpö 2009: 648.

Kun asianosaikäsitettä tulkitaan suppeasti, ei KHO:n ratkaisuissa välttämättä edellytetä, että nimenomaan alueellisella ympäristökeskuksella on ollut erityissääntelyyn perustuva puhevalta, vaan myös jonkin muun luontoa edustavan tahon erityissääntelyyn perustuva puhevalta on voinut estää asianosaikäsitteen laavamman tulkinnan toisen luonnon edustajan osalta. *Myös EU-oikeuden tehokkaaksi toteuttamiseksi riittänee siten, että jollain yleistä ympäristöetua edustavalla taholla on nimenomaisesti säännelty valitusoikeus.*⁸⁶²

Tähän problematiikkaan liittyy tapaus KHO 2003:98, jossa yhtenä perusteena, ettei valtakunnalliselle liito-oravayhdistykselle myönnetty valitusoikeutta LSL 49.3 §:n mukaisessa poikkeuslupa-asiaassa, oli se, ettei valitusoikeus ollut välttämätöntä yhteisöoikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta. Paikallisella tai alueellisella yhdistyksellä olisi ollut tässä nimenomaisesti säännelty valitusoikeus, mutta alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus olisi tullut kyseeseen vain HLL 6.2 §:n puitteissa, koska LSL 62 §:n mukaan valitusoikeus LSL:n mukaisesta päätöksestä oli alueellisella ympäristökeskuksella vain silloin, kun hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut sen. Tässä tapauksessa Uudenmaan ympäristökeskuksen päätös pysytettiin hallinto-oikeudessa.

Kysymys on pitkälti myös erityislainsäädännön ja yleislain suhteesta. Hallituksen esityksen mukaan, jos muussa laissa säädetään HLL:sta poikkeavasti valitusoikeudesta, HLL 6 §:n säännöksiä ei sovelleta. Toisaalta HLL:n säännökset voivat saman virallislähteen mukaan *täydentää* muun lain säännöksiä.⁸⁶³ HLL 3 §:ssä todetaan, että muun lain säännökset syrjäyttävät samasta asiasta HLL:ssa annetut säännökset. *Erityislaki ei kuitenkaan valmisteluaineisto huomioon ottaen estä HLL:n säännösten täydentävää soveltamista.* Toisin sanoen erityislainsäädännöstä huolimatta HLL 6 §:ää voidaan soveltaa tapauksissa, joissa se on tarpeen, eikä erityislainsäädäntöä nähdä tyhjentävänä.

Linjaus alueellisen ympäristökeskuksen erityissääntelyn kaventavasta vaikutuksesta järjestöjen puhevallan tulkinnan suhteen on mielenkiintoinen myös tapaukseen KHO 2004: 54 verrattuna, jossa kaupungin ympäristölautakunnalla katsottiin olevan valitusoikeus, ja nimenomaisesti todettiin, että alueellisen ympäristökes-

⁸⁶² Vrt. Kuusiniemen oikeustapauskommentti (1996:7-9), jossa hän toteaa, että se että jollakin viranomaistaholla on puhevalta, ei sulje rinnakkaistakaan yleisen edun valvontaa pois. Hän luettelee tässä rinnakkaiseksi viranomaistahojen kanssa mm. luonnonsuojelujärjestöt. Kirjoitus koski kuitenkin varsinaisesti tapausta KKO 1996:23, jossa rinnakkain olivat kunnan puhevalta ja yksityisen henkilön asianosaipuhevalta yleisen edun puolesta. Nyt yli kymmenen vuotta myöhemmin tuomioistuimen linjaus näyttää toiselta luonnonsuojelujärjestöjen osalta. Kunnan puhevalta kuitenkin nähdään omanlaatuisenaan kunnallisen itsehallinnon vuoksi, joten se tuskin estää jatkossakaan muiden yleistä etua valvovien tahojen puhevaltaa.

⁸⁶³ HE 217/1995 vp.

kuksen valitusoikeus ei vaikuta kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valitusoi-
keuteen kaventavasti.

Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena toimival-
la kaupungin ympäristölautakunnalla oli valvottavanaan olevan julkisen edun pe-
rusteella oikeus tehdä valitus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus
oli kumonnut ympäristölautakunnan lupaviranomaisena tekemän päätöksen hylä-
tä maa-aineslain mukainen lupahakemus ja palauttanut asian lautakunnalle uudel-
leen käsiteltäväksi. Sen sijaan kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta tehdä vali-
tusta hallinto-oikeuden päätöksestä. KHO 2004:54.

Perusteena tällaiselle puhevaltaratkaisulle tuskin ovat luonnon edustamisen moni-
tahoisuuteen kytkeytyvät syyt, vaan peruste miksi alueellisen ympäristökeskuksen
puhevallankäyttömahdollisuus ei kaventanut ympäristölautakunnan valitusoi-
keutta, lieenee siinä, että on kyse kunnan ja valtion viranomaisista erillisine toimival-
toineen ja kunnallinen itsehallinto myös puoltaa kunnan viranomaisten puhevaltaa
kuntaa koskevissa asioissa. Kaupunginhallitus edustaa tapauksessa kunnan omaa
intressiä, joka tässä on myös yleisen ympäristöedun suuntainen. On mielenkiin-
toista, että tässä ehkä intressien yhdenmukaisuudesta johtuen kuitenkin kaupun-
ginhallituksella ei ollut valitusoikeutta.⁸⁶⁴ Kunnan ja valtion viranomaisten suhde
säilyy ennallaan myös aluehallinnon uudistuksessa, joten vaikka alueellisen ym-
päristökeskuksen tilalta puhevaltaa jatkossa käyttää ELY, edellä esitetyllä tapauk-
sella on vastaava relevanssi myös jatkossa sen osoittamisessa, että ympäristöön
liittyvät puhevallat tulee eriyttää.

Kysymykseen liittyy myös tulkinta yleisen edun laajuudesta. Yleinen ympäristö-
etu voi olla paikallinen ja alueellinen tai sitten laajempi ja ympäristöoikeudessa
luonnon edun näkökulmasta tämä korostuu, koska ensinnäkin luonnon olosuhteet
ovat erilaiset eri paikoissa, mikä puoltaa alueellisten ja paikallisten toimijoiden
puhevaltaa, mutta toisaalta alueellinen ja paikallinenkin luonto on osa luonnon
kokonaisuutta ja kuuluu kaikille. Luonnon edusta esiintyy myös erilaisia näke-
myksiä alueellisuuden eri tasoilla, eivätkä ne välttämättä kiinnity tiedon ”oikeelli-
suuteen” siten, että paikallisella tasolla tietous olisi parhainta⁸⁶⁵. Ei ole aineelli-

⁸⁶⁴ Ks. kunnan oman intressin valvonnasta valitusoikeuden perusteena: Mäenpää 2005: 280. Ks.
myös KHO 1996 A 26, jossa tehtiin päinvastainen ratkaisu valitusoikeuden suhteen. Ks. myös
KHO 2003:85, jossa kunnanhallituksella oli valitusoikeus kunnan kaavoitusjaoston maankäyttö- ja
rakennuslain 171 §:n mukaisessa poikkeamisasiassa antamasta ratkaisusta, kun johtosäännöllä ei
oltu toisin määrätty. Ks. myös KKO 1996:26, jossa yksityiset henkilöt saivat käyttää puhevaltaa
yleisen luonnonsuojeluedun puolesta, kun heillä tieosakkuuden perusteella oli asianosaisen asema,
vaikka kunnalla oli tapauksessa myös valitusoikeus.

⁸⁶⁵ Tästä osoituksena ovat esim. Wähän tutkimuksessa esiintyneet luvut kuntien poikkeuslupapää-
tösten (yli 50 %) ja suunnittelutarveratkaisujen (n. 33 %) kumoutumisesta valitusten johdosta.
Wähä 2004:21–22. Sosiologisen tutkimuksen piiristä mm. Saaristo toteaa, ettei kysymys aina

seen sääntelyyn suhteutettuna johdonmukaista, että koko luonnon huomioiminen on menettelyssä rajoitettua ja jää vain tuomioistuimille. Aineellisessa sääntelyssä suojattu oikeushyvä kun on myös esimerkiksi biodiversiteetti, eikä sitä voida jakaa alueellisiin ja paikallisiin yksiköihin.

Italian oikeusjärjestelmä korostaa toisin kuin meillä, nimenomaan *valtakunnallisesti toimivien* ympäristöjärjestöjen oikeusasemaa. Tällöin taas tulee eteen kysymys paikallisten ympäristöongelmien edustamisesta, sillä valtakunnallisesti toimivat järjestöt joutuvat priorisoimaan kohteita, joihin käyttävät muutoksenhakuresurssejaan. Nesporin mukaan paikallisilla järjestöillä olisi myös etunaan henkilökohtainen suhde paikkakunnan asioihin.⁸⁶⁶ Ranskassakin valtakunnallisilla tunnustetuilla ympäristöjärjestöillä on puhevalta missä tahansa kansallisella alueella, mutta tämä ei estä alueellisten ja paikallisten järjestöjen puhevaltaa.⁸⁶⁷

Bell & McGillivray toteavat Ison-Britannian osalta, että ympäristöjärjestöistä riittävä intressi on helpompi nähdä paikallisilla toimijoilla esimerkiksi kaavoituskysymyksissä, koska niillä on maantieteellinen yhteys hankkeeseen, mutta sellaisten yleisten järjestöjen kuten Greenpeace tai Friends of the Earth osalta intressin osoittaminen on vaikeampaa. Oikeuskäytäntö tosin osoittaa, että myös tällaisilla yleisillä järjestöillä on toisinaan ollut mahdollisuus käyttää puhevaltaa tuomioistuimissa, mutta ratkaisuissa on samaan tapaan epä johdonmukaisuutta kuin Suomessakin.⁸⁶⁸

Ison-Britannian oikeuskäytännöstä huomionarvoinen on esimerkiksi *Rv. Inspectorate of Pollution, ex parte Greenpeace Ltd (No.2) [1994] 4 All ER 239*, jossa Greenpeacea katsottiin olevan riittävä intressi käyttää puhevaltaa Sellafieldin ydinenergialaitoksen (the thermal oxide reprocessing plant, THORP) toiminnan aloittamista koskevassa kysymyksessä. Greenpeacen puhevaltaa perusteltiin sen intressin aitoudella, hallussa olevilla resursseilla ja *asiantuntevuksella* sekä sillä että näin varmistetaan että asia tulee oikeudelliseen tarkasteluun.⁸⁶⁹ Tämä viittaa alussa puhevallan määrittelyn yhteydessä esittämiini funktioihin, eli muun muassa asiantuntevuksella on merkittävä rooli puhevallan funktiona ja joissain oikeusjärjestelmissä tämä heijastuu jo jopa konkreettisesti oikeuskäytäntöön.

olekaan siitä kenen tiedot ovat parhaimmat, vaan siitä minkälainen painoarvo kenenkin tiedolle annetaan. Saaristo 2000:32–37. Ks. myös Kumpula 2004: 84–85 ja Hokkanen ja Pölönen 2006: 561.

⁸⁶⁶ Nespor 2005: 89.

⁸⁶⁷ Bélér 2005: 56.

⁸⁶⁸ Bell & McGillivray 2008: 315. Ks. Englannin hallinto-oikeudellisesta valitusoikeusjärjestelmästä tarkemmin Eliantonio 2009: 25. Sekä yleisesti valitusoikeuden kehityksestä ympäristöasioissa Ebbesson 2001: 24.

⁸⁶⁹ Ks. myös Jewell & Pontin 2001: 477–478.

Sinänsä valitusoikeutta määrittävien säännösten sanamuoto ei estä eikä ole estänyt edunvalvontajärjestöjen puhevaltaa⁸⁷⁰ ja asianosaiskäsité on tarkoituksella jätetty joustavaksi. Yleensäkin KHO:n tulkintalinjan varhaisimmista poikkeuksista, joissa järjestöille on myönnetty valitusoikeus, on pääteltävissä, että kun yhdistys on käyttänyt huomattavasti resursseja kohteen hyväksi, sillä voi olla valitusoikeus⁸⁷¹. Esimerkiksi Suvantola kytkee valitusoikeuden tässä tapauksessa omaisuuden suojaan (PeL 15 §). Taloudellista intressiä suojataan näin myös toiseen suuntaan, ympäristön hyväksi.⁸⁷²

Uusimman kehityksen valossa mielestäni tällainenkin tulkintalinja kytkeytyy liiaksi yksityiseen intressiin ja ihmiskeskeisiin lähtökohtiin ja on siten keinotekoisia järjestöjen kannalta, joiden tarkoituksena on luonnon edun esilletuonti. Suvantola toteaaakin, että lainsäätäjä on tunnustanut luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen tavoitteeksi yleisen ympäristöedun, mutta tilanne on toinen oikeuskäytännössä, jossa edelleen vaaditaan puhevallan perusteeksi potentiaalista oikeudenloukkausta⁸⁷³. Tuomareille suunnatussa haastattelututkimuksessa tuli ilmi myös, että asianosaisuuden ja sen myötä valitusoikeuden täsmällisempi määrittelemineen olisi hallintolainkäytössä tarpeellista⁸⁷⁴.

Vaikka erityissääntely näyttää olevan vallitseva kehityssuunta aatteellisten järjestöjen puhevallan osalta, jää sen ulkopuolelle yhä joukko säädöksiä. Näissä valitusoikeus määräytyy lähes poikkeuksetta HLL:n mukaisesti. Jos kyseessä kuitenkin on kunnallisvalitus, myös järjestöt, joilla on kotipaikka kunnassa, saavat valitusoikeuden kunnan jäsenyyden perusteella (kuntalaki 92.1 §)⁸⁷⁵.

⁸⁷⁰ Mm. vanhemmassa tapauksessa KHO 1993 A 44 kunnallislain 139.1 §:n mukaista oikeudenloukkaukskriteeriä tulkittiin laveasti ja yhdistyksellä katsottiin olevan valitusoikeus rantakaava-asiasta yhdessä sen toiminta-alueen kunnista, joka ei kuitenkaan ollut sen kotipaikka. KHO:n mukaan päätös loukkasi yhdistyksen oikeutta, koska yhdistyksen toiminta-alueena oli kolmen kunnan alueella sijaitseva Enäjärvi, ja kun otettiin huomioon yhdistyksen työ ja toimenpiteet, joita se oli järven suojelemiseksi tehnyt. Samantapaisessa ratkaisussa viisi vuotta myöhemmin valitusoikeus myönnettiin jälleen luonnonsuojeluyhdistykselle, nyt tapaukseen soveltui HLL 6.1 § (16.06.1998 T 1138).

⁸⁷¹ Näin myös Määttä 2000: 795.

⁸⁷² Ks. Suvantola 2003: 87–93.

⁸⁷³ Suvantola 2003: 123.

⁸⁷⁴ Ervasti ja Kallioinen 2003: 102.

⁸⁷⁵ Ruotsissa tämä ei riitä, vaan siellä järjestön täytyy myös omistaa kinteää omaisuutta kunnassa saadakseen puhevallan. Tämä ei kuitenkaan käytännössä ole varsinaisesti ongelma, koska kunnallislaki tulee harvoin sovellettavaksi ympäristökysymyksissä Ruotsissa. Darpo ym. 2009: 649.

Taulukko 4. Tilanteet, joissa järjestöillä ei ole puhevaltaa erityissääntelyn perusteella

SÄÄDÖS/SÄÄNNÖS	VALITUS- MUOTO	ERITYISTÄ	EDUNVALVONTA- VIRANOMAISTEN PUHEVALTA
Maankäyttö- ja rakennuslaki			Päätöksen tehneellä viranomaisella jatkovalitusoikeus, jos päätöstä muutettu tai se on kumottu HO:ssa (190.2 §)
Kehittämisaluepäätös 189 §	Kunnallisvalitus	Kun se tehdään muutoin kuin kaavan hyväksymisen yhteydessä	
Kehittämiskorvaus- ja sen maksuunpanopäätös 189 §	Muutoksenhaku-oikeus HLL:n mukaisesti	Kehittämiskorvaus muilta osin kunnallisvalitus	
Rakennus- ja toimenpidelupapäätös 192.1 §	Hallintovalitus	Joitain laajennuksia asianosaisuudesta, valitusoikeus myös kunnalla	
Maisematyölupa- ja rakennuksen purkamislupapäätös 192.2 §	Hallintovalitus	Lisäksi kunnalla ja naapurikunnalla vaikutusten ulottuessa siihen valitusoikeus, samoin kuin kunnan jäsenellä (192.2,2 §)	ELY
Erillinen tonttijako 194 § ja muut MRL:n mukaiset päätökset 190 §	Hallintovalitus	194 §:ssä laajennuksia asianosaisuudesta, valitusoikeus myös kunnalla	
YSL 96.4 § (1300/2004) Kunnan ympäristönsuojelumääräysten hyväksymispäätökset	Kunnallisvalitus		ELY
Metsälaki	Hallintovalitus		Metsäkeskuksella valitusoikeus Maaseutuviraston ja hallinto-oikeuden metsälain nojalla tekemästä päätöksestä, jos Maaseutuviraston päätös poikkeaa metsäkeskuksen esityksestä tai jos hallinto-oikeus on muuttanut metsäkeskuksen tai Maaseutuviraston päätöstä taikka kumonnut sen
Kaivoslaki	Hallintovalitus	Muutoksia tulossa (Ks. HE 273/2009 vp.)	

Kalastuslaki	Hallintovalitus	Rauhoituspiirin lakkauttamista koskevasta päätöksestä muutoksenhakuoikeus vain lakkauttamista hakeneella viranomaisella sekä kalastusalueella (47.3 §)	
Terveystoimilaki	Oikaisuvaatimus, sen jälkeen hallintovalitus	Päätökseen tyytymätön saa tehdä oikaisuvaatimuksen	Jatkovalitusoikeus kunnan terveydensuojeluviranomaisella (56 §)
Eläinsuojelulaki	Hallintovalitus 51.1 § (300/2006)		
L yksityisistä teistä	Hallintovalitus		
Maastoliikennelaki 30 §	Hallintovalitus 31 § (101/2000)		
Laki Suomen talousvyöhykkeestä 1058/2004	Hallintovalitus 22 §		
Vesiliikennelaki	Hallintovalitus 22 § (102/2000)		
Vesilaki, ojitustoimetus 17:1	Hallintovalitus		ELY:n ympäristöä ja kalataloutta valvovat vastuualueet
Ulkoilulaki	Hallintovalitus		

Maankäyttö- ja rakennuslakiin on viime aikoina tehty myös muutamia uusia rajoituksia, jotka vaikuttavat järjestöjenkin puhevaltaan. Esimerkiksi MRL 190.3 §:n mukaan kunnan viranomaisen suunnittelutarveasiassa tekemää 137 §:n mukaista päätöstä, poikkeamispäätöstä, rakennuslupaa, toimenpidelupaa ja katusuunnitelmaa koskevassa asiassa hallinto-oikeuden päätökseen, jolla valitus on jätetty tutkimatta tai jolla ei ole muutettu valituksen kohteena ollutta viranomaisen päätöstä, saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Luonnon edustajien näkökulmasta näistä erityisesti poikkeamispäätöksiä koskevilla puhevallan rajoituksilla saattaa olla vaikutusta luonnon etuun. Toisaalta jatkovalitus on kuitenkin edelleen mahdollinen valitusluvalla.

4.6 *Erityissääntelyn ongelmia*

Mäkisen mukaan Suomi on ollut edelläkävijöiden joukossa, kun puhutaan järjestöjen valitusoikeuksien laajentamisesta⁸⁷⁶. Erityislainsäädäntömme on kehittynyt jo ennen kansainvälisten sopimusten mukanaan tuomia velvoitteita laajemman valitusoikeuden suuntaan, mutta toki myös näiden johdosta sääntelymme on yhä laajentunut⁸⁷⁷.

Aivan viimeisimmät muutokset puhevaltakysymyksissä ovat koskeneet erityisesti hallintopakkeinojen vireillepanoa. Nämä muutokset johtuvat ympäristövastuudirektiivistä. Järjestöjen vireillepanopuhevalta lisättiin esimerkiksi vesilain 21 luvun 3 e pykälään lakimuutoksella 386/2009. Samoin määräys merkittävän ympäristöhaitan ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi on mahdollista saattaa vireille edunvalvontajärjestön toimesta geenitekniikkalain mukaisissa asioissa (23 §, lakimuutos 387/2009). Geenitekniikkalakiin lisättiin myös uudistuksen myötä järjestöille valitusoikeus näissä 23 §:n asioissa. Geenitekniikkalain 44 §:n mukaan siten ”[v]alitusoikeus 23 §:n mukaisessa asiassa on myös rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät.”⁸⁷⁸

Seuraavassa taulukossa on esitetty valitusoikeuteen liittyvä erityissääntely ympäristölain-säädännössä ja eroteltu säännöksistä järjestöjen määritelmään ja tavoitteeseen liittyvät, tai muut rajoitukset.

⁸⁷⁶ Mäkinen 2004: 120. Toisaalta Kuusiniemen mukaan meillä ympäristöjärjestöjen puhevallan aiempi suppeus on johtunut viranomaisten vahvasta roolista. Kuusiniemi 2000a: 159.

⁸⁷⁷ Ks. Mäkinen 2004: 120. Ks. myös esim. HE 84/1999 vp s.20–21, jossa todetaan YSL:n uudistamisen yhtenä tavoitteena olleen kansalaisten ja yhteisöjen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien laajentaminen.

⁸⁷⁸ Ks. HE 228/2008 vp, s. 48, jossa geenitekniikkalain valitusoikeussäännösten muutosta perustellaan ympäristövastuudirektiivin velvoitteilla.

Taulukko 5. Valitusoikeuteen liittyvä erityissääntely rajoituksineen

SÄÄDÖS/ SÄÄNNÖS	JÄRJESTÖN MÄÄRITELMÄ	JÄRJESTÖN TAVOITE	RAJOITUKSET
LSL61.3§	Paikallinen tai alueel- linen yhteisö	Luonnon- tai ympä- ristönsuojelun edis- täminen	Ei koske korvauksia, eikä LSL 31 §:n ja 48.2 §:n mukaisia poikkeuslupia
	Valtakunnallinen yhteisö	Luonnon- tai ympä- ristönsuojelun edis- täminen	Vain luonnonsuojelu- ohjelman hyväksymistä kos- kevasta päätöksestä
YSL* 97.1,2§	Yhdistys tai säätiö, kun ympäristövaiku- tukset ilmenevät sen toiminta- alueella	Ympäristön-, tervey- den-, tai luonnonsuo- jelun tai asuinympä- ristön viihtyisyyden edistäminen	Ei merkittäviä rajoituksia järjestöjen näkökulmasta, 97 a §, (252/2005)
Vesilaki* 17:1	Kuten YSL:ssa	Kuten YSL:ssa	Ei koske ojitustoimitusta 17:4 (882000)
MRL			
Kaavapää- tökset ja rakennus- järjestyk- sen hyväk- symistä koskeva päätös 191.2 §	Paikallinen tai alueel- linen yhteisö toimi- alueellaan, toimi- alaansa kuuluvissa asioissa		Ei jatkovalitusoikeutta, kun hallinto-oikeus kumonnut päättöksen. Vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muu- toksesta kunnan jäsenten vali- tusoikeutta ei sovelleta, vaan valitusoikeus on vain niillä, joiden oikeuteen, velvollisuu- teen tai etuun päätös välittö- mästi vaikuttaa (1441/2006).
	Valtakunnallinen yhteisö		Vain maakuntakaavan hyväk- symispäätöksestä, kun kyse valtakunnallisten alueiden- käyttötavoitteiden vastaisuus- desta
Poikkeaa- mispäätös ja suunnit- telutarve- ratkaisu 193 §	Yhdistys toimialueel- laan	Luonnon- tai ympä- ristönsuojelun tai kulttuuriarvojen suo- jelun edistäminen tai elinympäristön laa- tuun muutoin vaikut- taminen	
MAL 20.1 § (468/2005)	Hankkeen tarkoitta- malla alueella toimiva yhdistys tai säätiö		Koskee vain ottamislupaa, muutoin HLL:n mukaisesti

Jätelaki 66 §	Yhdistys tai säätiö, kun ympäristövaikutukset ilmenevät sen toiminta-alueella	Ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen	Jättemaksun suorittamisesta valitus KHO:n vain valitusluvalla
Geeniteknikkalaki 44.1 § (387/2009)	Yhdistys tai säätiö, jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kyseiset ympäristövaikutukset ilmenevät	Luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen	Valitus oikeus vain 23 §:n tarkoittamasta määräyksestä merkittävän ympäristöhaitan ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi
Maantiela-ki 105.3 §	Paikallinen tai alueellinen yhteisö tai säätiö toimialansa mukaisista asioista kun vaikutukset ulottuvat sen toiminta-alueelle		Ei valitus oikeutta, jos maantien sijainti ja tekniset ratkaisut hyväksytty jo kaavaratkaisujen yhteydessä
Ydinenergi laki 75 a § (769/2004)	Yhdistys tai säätiö, kun vaikutukset ilmenevät sen toiminta-alueella	Ympäristön-, terveyden-, tai luonnonsuojelun tai asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen	Vain ydinenergia L:n 18 ja 19 §:ssä tarkoitetuista valtioneuvoston rakentamislupapäätöksistä

* Merensuojelulaissa on viittaukset muutoksenhaun osalta sekä vesilakiin (9-10 §) että YSL:iin (11 §) (26.11.2004/1060). Ennen näitä muutoksia erityissääntely ei olisi ulottunut merensuojelulain mukaisiin asioihin.

Erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset erityissäännökset järjestöjen valitus oikeudesta ovat monimutkaisia ja epäyhtenäisiä⁸⁷⁹. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n 4 momentin mukaan muilla kuin kunnalla tai maanomistajalla, joka on huolehtinut ranta-asemakaavan laatimisesta, ei ole oikeutta hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla hallinto-oikeus on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen⁸⁸⁰. Ensiasteen kaavapäätös voi kuitenkin olla luonnon kannalta myös ”hyvä”, jolloin siihen kohdistuvat vaikkapa maanomistajien valitukset ja näillä perusteilla muutettu tai kumottu päätös hallinto-oikeudessa saattaisivat esimerkiksi edunvalvontajärjestöjen puhevallan jälleen tarpeelliseksi jatkovalitus-oikeuden osalta. LSL:n osalta taas yhteisöjen valitus oikeus on rajattu perustetomasti, kun luonnonsuojeluohjelman hyväksymistä koskevaa valtioneuvoston

⁸⁷⁹ Toisaalta tämä johtuu maankäytön ja rakentamisen luonteesta. Esim. rakennus- ja toimenpidelupapäätöksestä (maankäyttö- ja rakennuslaki 192 §) valitus oikeus on varsin rajoitettu, koska rakentamista kontrolloidaan kaavoituksella, josta taas valitus oikeus on laajempi.

⁸⁸⁰ Ks. KHO 2004:40.

päätöstä lukuun ottamatta saa valittaa vain paikallinen tai alueellinen luonnon- tai ympäristönsuojelua edistävä yhteisö. Kaikilla alueilla ei tällaisia yhteisöjä toimi ja rajoitus on ristiriidassa myös luonnon kokonaisuuden turvaamisen kanssa.

KHO:n tapauksessa 2003:98, poikkeusluvasta, joka myönnettiin yleisen edun kannalta pakottavan syyn perusteella liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkojen heikentämis- ja hävittämiskiellosta, ei valtakunnallisella yhteisöllä ollut valitusoikeutta. Poikkeuslupa ei KHO:n mukaan haitannut liito-oravan suotuisan suojelutason säilymistä luontodirektiivin 16 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Luontodirektiivissä ei ole menettelysäännöksiä.

Suomen liito-oravayhdistys ry:n toimialueena oli sääntöjensä mukaan koko Suomi. KHO:n mukaan päätöksen ei voida katsoa koskevan yhdistyksen etua tai oikeuttakaan, kun otetaan huomioon LSL 61 §:n 3 momentin muut säännökset yhteisöjen valitusoikeudesta. Valtakunnallinen liito-oravayhdistys ei siten ollut KHO:n näkemyksen mukaan asianosainen. Käytännössä tämä perustelu viittaa siihen, että erityissääntely estää asianosaiskäsitteen laueamman tulkinnan. Kun tarkastellaan 61.3 §:ä kokonaisuutena, yhdistyksen valitusoikeus ei myöskään voi KHO:n mukaan perustua siihen, että valitusoikeuden myöntäminen olisi välttämättömä yhteisöoikeuden tehokkaaksi toteutumiseksi.⁸⁸¹ Tämä näkemys ilmentää kantaa, jonka mukaan katsotaan riittäväksi, että jollakin toisella, ”samassa” intressissä toimivalla taholla on jo valitusoikeus luonnon puolesta. Tässä ei siis huomioidu sitä, että valtakunnallisen ja alueellisen ja paikallisen järjestön näkemykset luonnon edusta voivat olla erilaisia. Ne voivat vedota valituksissaan myös eri seikkoihin ja valtakunnallinen järjestö saattaisi painottaa valituksessaan kokonaisvaltaisempaa luonnon etua, mikä taas saattaa alueellisen tai paikallisen tason edustajalta jäädä huomioimatta.

Esimerkiksi Tanskan ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö korostaa huomattavasti voimakkaammin kuin meillä myös valtakunnallisten järjestöjen puhevaltaa. Muun muassa kaavoitusta, luonnonsuojelua ja raaka-aineita koskevat säädökset oikeuttavat valtakunnallisten järjestöjen puhevallan.⁸⁸²

Tietyistä poikkeuslupapäätöksistä (LSL 31 § ja 48.2 §) – joissa edunvalvontapuhevalta erityisesti olisi tärkeää – eivät saa valittaa alueelliset ja paikallisetkaan yhteisöt.⁸⁸³ Samilä ehdottaakin *de lege ferenda* valitusoikeutta koskevien säännös-

⁸⁸¹ KHO 2003:98, perustelut. Ks. oikeusturvan merkityksestä EY-oikeudessa Mäenpää 2001: 356–357.

⁸⁸² Kjellerup 2005: 27–30.

⁸⁸³ Lisäksi luonnonsuojeluun liittyvä ongelma valitusoikeuden kannalta saattaa syntyä suojelualueiden puuttumista koskevissa tilanteissa, kun 29 §:n mukaisten luontotyyppien suojelun voimaansaatamista ei ole katsottu tarpeelliseksi. Tällöin on epäselvää tuleeko alueellisen ympäristökes-

ten yhtenäistämistä⁸⁸⁴. Olen itse myös tätä mieltä, sillä jos tarkastellaan viranomaisten roolia näissä päätöksissä, luonnon etua ei ole välttämättä turvattu niidenkään edustuksen kautta. LSL 31 §:ssä on kyse suojeltujen luontotyyppien muuttamiskiellon poikkeuksesta. *Poikkeamispäätöksen tekee tämän pykälän mukaan ELY, joten puhevallan osalta sillä ei ole enää luonnon edun suuntaista intressiä ensiasteen päätöksensä jälkeen*. Esimerkiksi Vihervuori toteaa, että tällainen poikkeuksen salliminen ei ympäristöperusoikeussäännöksen henkeä ajatellen ehkä olisi voinut jäädä yksin valtion viranomaisten harkinnan varaan⁸⁸⁵. Myös 48.2 §:ssä säännellyistä rauhoitussäännösten poikkeuksista päätöksen tekee ELY tai jos hakemus koskee koko maata, ympäristöministeriö. Vain jälkimmäisessä tilanteessa on mahdollista, että ELY on saattanut valittaa päätöksestä luonnon edun suuntaisessa intressissä. Sen lisäksi, että ELY:llä ei ole jälkimmäistä tilannetta lukuun ottamatta ollut intressiä valittaa, ei sillä LSL:n mukaisissa asioissa ole myöskään luonnollisesti ollut valitusoikeutta, jos sen päätös pysytettiin hallinto-oikeudessa (LSL 62 §). Kun aluehallinnon uudistuksen myötä asioiden ratkaisijaksi alueellisen ympäristökeskuksen tilalle tuli ELY epäselvine sisäisine puhevaltajärjestelyineen, voidaan näitä tilanteita pitää varsin epäedullisina luonnon kannalta ja ympäristöjärjestöjen puhevallalle olisi suuri tarve.

On myös huomattava, että molemmat tässä mainitut tilanteet ovat sellaisia, joilla rauhoitus tai luontotyyppien suojelu tapahtuu koko maassa. Näiden suojelutyyppeiden luonne alueellisuudesta irtautuvana korostaa mielestäni luonnon kokonaisuutta vähintäänkin valtakunnallisella ja EU-tasolla. Tällöin, vaikka puhevalta olisi edunvalvontajärjestöllä kuten luonnonsuojelulain muista asioista, se ei toisi tilanteeseen tarvittavan laajuista muutosta, jollei puhevaltaa ulotettaisi valtakunnallisiin järjestöihin. Näin siksi, että kyse on laajasta, koko maan kattavasta suojelutarpeesta, johon alueellisen tason yksittäiset päätökset vaikuttavat. Tällöin myös muiden kuin alueellisten ja paikallisten järjestöjen tulisi päästä vaikuttamaan kyseisiin poikkeamispäätöksiin.

Yksi tuoreimmista tapauksista järjestöjen valitusoikeuteen liittyen koskee poikkeamista rauhoitusmääräyksistä yksityismaalla. Tässä on aukko nykyisen LSL:n säännösten osaltakin, sillä siinä ei säännellä minkälaisin edellytyksin rauhoitusmääräyksistä voidaan yksityismaalla poiketa. Kun on selvää, että kyse on joka tapauksessa LSL:n mukaisesta asiasta, ja LSL:ssa on nimenomaisesti määriteltä

kuksen tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä. Tehdystä päätöksestä edunvalvonnallinen valittaminen kun olisi Nymanin mukaan mahdollista, koska sitä ei ole LSL 61.3 §:ssä rajattu poiskaan. Nyman 2005: 101.

⁸⁸⁴ Similä 1997: 222.

⁸⁸⁵ Vihervuori 1999: 648.

tilanteet, joissa alueellisilla ja paikallisilla yhteisöillä *ei ole* valitusoikeutta – ja näihin tämä tilanne ei kuulu – olisi mielestäni valitusoikeus ollut perusteltua myöntää, koska poikkeus tehdään uudella hallintopäätöksellä, joka on valituskelpoinen päätös. Myös PeL 20 §:n valossa tällainen valitusoikeuden kavennus LSL:n sanamuotoon nähden näyttää ristiriitaiselta.⁸⁸⁶ *Alueellisella ympäristökeskuksella ei tässä ollut yhdistyksen suuntaista intressiä, sillä se on tehnyt kyseisen poikkeamispäätöksen.*

Uudenmaan ympäristökeskus oli päätöksellään myöntänyt Siuntion kunnalle hakemuksen mukaisesti luvan poiketa Båtvikenin saaret -nimisen luonnonsuojelualueen rauhoitusmääräyksistä vesi- ja viemärijohtojen asentamista varten. KHO:n mukaan poikkeaminen perustui luonnonsuojelualueen perustamispäätöksessä olevaan määräykseen, jolloin valitusoikeuteen sovellettiin HLL 6.1 §:n yleistä valitusoikeutta koskevaa säännöstä. Koska päätös ei koskenut yhdistyksen etua, oikeutta tai velvollisuutta välittömästi, ei sillä ollut valitusoikeutta. Näin ollen myös menetetyn määräajan palauttamista koskeva vaatimus, jota yhdistys oli perustellut sillä, ettei sille ollut tiedotettu kyseisestä päätöksestä, raukesi. KHO 2006:54.

Tapaus myös ilmentää sitä seikkaa, että erityissääntelyllä ei voida kattaa kaikkia ympäristöoikeudellisia tilanteita, vaan yleislailla tulisi olla nimenomaan täydentävä rooli ja tätä mahdollisuutta tulisi myös käyttää.

4.7 *Viranomaisen selvittämisvelvollisuus ja luonnonsuojelujärjestön puhevalta*

Lopuksi tarkastelen vielä KHO:n ratkaisua joka liittyy viranomaisen selvityksen ja luonnonsuojelujärjestön puhevallan suhteeseen luonnon edustamisen tilanteessa. Tapauksessa tulee esille useita tämän tutkimuksen teeman kannalta oleellisia seikkoja, jotka kiinnittyvät myös hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön yhteyksiin.

Natur och Miljö rf:llä ei ollut valitusoikeutta sähkölaitospakkolunastuslakiin perustuvasta lunastuslupapäätöksestä. KHO:2007:41

Ensinnäkin erityislainsäädäntö valitusoikeudesta ei sovellu tapaukseen KHO:2007:41, koska esimerkiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden lunastusluvasta annettu laki (768/2004), antaa valitusoikeuden tiettyjen sähköjohtojen lunastuslupia koskevista päätöksistä luonnonsuojelua edistäville, rekisteröidyille yhteisöille vain jännitteeltään vähintään 220 kilovoltin ja pituudeltaan yli

⁸⁸⁶ Ks. KHO 2006:54, eriävän mielipiteen perustelut.

15 kilometrin mittaisten sähköjohtojen osalta. Nämä rajat määrittävät myös ympäristövaikutusten arvioinnin tarpeen. Tapauksessa sähköjohto oli jännitteeltään 110 kilovolttia ja pituudeltaan 14,8 kilometriä. Lunastuslaissa tai sähkölaitospakko-lunastuslaissa ei myöskään ole valitusoikeudesta erityissääntelyä.

Hallintolainkäyttölain 6 §:n asiansosaissäännöksen tulkinta noudattaa tässä perinteistä linjaa, eli luonnonsuojelujärjestö ei ole asianosainen, koska päätöstä ei ole kohdistettu siihen, eikä päätös välittömästi vaikuta HLL 6.1 §:n tarkoittamalla tavalla yhdistyksen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Myöskään LSL 63 § ei sovellu tapaukseen järjestöjen osalta, koska se koskee vain alueellisen ympäristökeskuksen (nykyisin ELY:n) valitusoikeutta. Tapaus on jälleen osoitus erityislainsäädännön jatkuvasta epäjohdonmukaisuudesta ja KHO:n haluttomuudesta paikata oikeuskäytännön avulla tätä puutetta tilanteissa, joissa viranomaisella on mahdollisuus käyttää puhevaltaa 63 §:n nojalla. KHO:n tulkinta tässä tapauksessa vahvistaa siis edellä esitettyä näkemystäni, että luonnon edustajina viranomaiset ja luonnonsuojelujärjestöt rinnastetaan siten, että viranomaisen puhevalta riittää turvaamaan luonnon edun ja aineellisen oikeuden toteutumisen. Myös EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen kannalta tällainen linjaus lienee riittävä, koska se on hyväksynyt aiempienkin ratkaisujen osalta vastaavan menettelyn.

On kuitenkin huomionarvoista, että tapauksessa tuli ilmi, että liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikat olisivat jääneet huomiotta ilman Natur och Miljö rf:n toimia. Metsäkeskuksen maastokartoitus ja tätä täydentävä ympäristöministeriön muistio eivät nimittäin olleet kaikilta osiltaan tehty siltä johtolinjaukselta, jota myöhemmin tehty lupapäätös koski. Alueellinen ympäristökeskus vahvisti Natur och Miljö rf:n tekemän havainnon oikeaksi ja vasta tämän jälkeen lunastusluvanhakija teetti lisää selvityksiä, joissa havainnot myös vahvistettiin. Riittävät luonto- ja ympäristöarvoja koskevat selvitykset ovat ensisijaisesti lunastusluvan hakijan vastuulla ja viranomaisen on puolestaan varmistettava, että selvitys on riittävää. Lunastuslaki vielä velvoittaa tähän erityisesti (7 §) ja myös hallintolaissa (31.3 §) todetaan, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset⁸⁸⁷. Oikeuskirjallisuudessa menettelyyn liittyvänä puutteena yleisesti myös pidetään sitä, jos muutoksenhaun yhteydessä esille tuodaan uutta selvitystä, johon ei ole otettu kantaa hallintomenettelyn yhteydessä. Kyse on tällöin siitä, että asiaa ei ole selvitetty riittävästi hallinnossa.⁸⁸⁸ Kyseisessä tapauksessa KHO:n mukaan lunastusluvan hakijan selvitys, eikä valtioneuvoston toiminta selvityksen

⁸⁸⁷ Ks. viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta tarkemmin Mäenpää 2003: 188–193.

⁸⁸⁸ Ks. Aer 2000: 107.

riittävyys varmistamisessa ollut sinällään riittävää, mutta kun järjestön havaintojen jälkeen oli tehty uusia selvityksiä, päätöstä ei voitu pitää lainvastaisena.⁸⁸⁹

Ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöillä on siis usein hallussaan tietoa, jolla on merkitystä niiden toimialaan liittyvissä kysymyksissä. KHO nimenomaan ottaa huomioon järjestön tekemän havainnon osana ratkaisua – toki kuitenkin alueellisen ympäristökeskuksen vahvistamana, vaikkei järjestö pääsytäkään käyttämään puhevaltaa tapauksessa. Tällainen tiedonsiirto järjestöltä viranomaiselle on yksi väylä asiantuntemuksen pääsemiseksi mukaan oikeudelliseen prosessiin, mutta toisaalta on tilanteita, joissa ympäristöviranomainen ei toimi aina samansuuntaisesti järjestön kanssa moniulotteisesta roolistaan johtuen. Viranomaisen virkavastuun nojalla esittämä selvitys ei myöskään tee automaattisesti Mäenpään mukaan selvityksestä julkisesti luotettavaa, vaan tuomioistuin arvioi myös tämän vapaan selvitysharkinnan kautta⁸⁹⁰. *Mielestäni näistä syistä järjestöjen puhevaltaa ei voi siten nähdä alisteisena viranomaisten puhevallalle.* LSL 63 § johtaa täten tulkittaa mielestäni tältä osin harhaan sallimalla puhevallan luonnonsuojelulain vastaisissa muun lain mukaisissa tilanteissa *vain* ELY:lle (tapauksessa alueelliselle ympäristökeskukselle). Tuomioistuin voi toki virallisperiaatteen nojalla hankkia selvitystä oma-aloitteisestikin juuri esimerkiksi tällaisilta asiantuntijatahoilta, mutta toisaalta tällainen kehitys voi johtaa hallintoprosessin puolueettomuuden ja tasapuolisuuden vaarantumiseen⁸⁹¹.

Valitusvaiheella on myös merkitystä sen osalta, että vaihtoehtoinen linjausmahdollisuus voi tulla esille vasta valitusvaiheessa.⁸⁹² Siten tämä on peruste myös sille, minkä vuoksi puhevallan tulisi olla yhtä laaja lainkäyttö- ja menettelyvaiheessa. Viranomaisen tulisi näitä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia vertailla päätöstä tehdessään, ja valita mahdollisimman vähän haittaa tuottava ratkaisu, mutta jollei näin tapahdu, olisi aiheellista myös tästä syystä mahdollistaa puhevalta ympäristön- ja luonnonsuojelujärjestöille.

Tapauksessa tulee esille myös eri säännösten merkittävä vaikutus puhevallan määräytymiseen. Asiassa ei katsottu tarpeelliseksi poikkeuslupaa luonnonsuojelu-

⁸⁸⁹ Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkahavainnoista huolimatta KHO päätyi ratkaisuun, että linjaus - ja näitä paikkoja hävittävät metsänhakkuut - voitiin toteuttaa. KHO tulkitsee tapauksessa luontodirektiiviä siten, että vain riittävän pitkä johtolinjaus liito-oravan elinpiirillä on direktiivin vastainen heikentävä toimi. Siten johtolinjaus oli liito-oravahavainnoista huolimatta mahdollinen, koska havaintoja esiintyi vain pylväsvälillä 35–37.

⁸⁹⁰ Mäenpää 2005:372. Ks. myös Tarukannel 2002: 97.

⁸⁹¹ Tuomioistuin voi oma-aloitteisesti hankkia asiantuntijalausuntoja muissakin maissa, esim. Saksassa. Reh binder 2001: 242.

⁸⁹² Ks. KHO 28.12.2006/3587 ja Malin 2008:62.

lain 49 §:n 1 momentin hävittämisen- ja heikentämiskieltoa osalta, mutta jos tällainen olisi katsottu tarpeelliseksi, kyseeseen olisi tullut tilanne, jossa ympäristö- tai luonnonsuojelujärjestö olisi voinut poikkeusluvan puuttumisen vuoksi saattaa vireille asian ympäristökeskuksessa (jatkossa ELY:ssä) lain 57 §:n mukaisena hallintopakkoasiana.

4.8 *Järjestöjen puhevalta ja kunnallisvalitukset*

Oman leimansa erityissäätelylle luovat vielä kunnallisvalituksen piiriin kuuluvat asiat, joissa järjestöillä on valitusoikeus kunnan jäsenyyden perusteella (kotipaikka kunnassa). Kunnan jäsenten valitusoikeus on valvontaoikeutta, joka tähtää kunnan asukkaiden edun esilletuontiin laillisuusvalvonnan kautta. Kunnan jäsenillä on siis oikeus valvoa, että kunta toimii laillisesti⁸⁹³. Ympäristöongelmat harvoin noudattavat kuntien rajoja ja luonto tulee jälleen edustetuksi muiden intressien ohella, jos ne sattuvat olemaan kunnan jäsenen intressien kanssa yhtenevät. Pohjolainen ja Tarukannel huomauttavatkin, että kunnallisvalituksella valitettavista ympäristöasioista ehkä relevantimpi ratkaisu olisikin hallintovalitus ja sitä täydentävä erityissäätely⁸⁹⁴. Luonnon kannalta ei toisaalta ole mielestäni merkitystä onko kyseessä hallintovalitus vai kunnallisvalitus, jos erityissäätelyllä on valitusoikeus turvattu järjestöille ja viranomaisille. Kunnan yksittäisten jäsenten valitukset ovat joka tapauksessa yleensä asianosaistyyppisiä.⁸⁹⁵ Hallintovalituksen käyttöala tosin on teoriassa laajempi, koska valitusperusteena voidaan käyttää lainmukaisuuden lisäksi myös tarkoituksenmukaisuusperustetta, mutta Mäenpää toteaa, että hallintovalituksessakaan harvoin käytetään puhtaita tarkoituksenmukaisuusperusteita, eivätkä ne hänen mukaansa voi sellaisenaan yleensä johtaa päätöksen kumoamiseen.⁸⁹⁶ Toisaalta tarkoituksenmukaisuuskysymykset ovat joustavien normien myötä siirtyneet ikään kuin oikeuden sisälle, joten kunnallisvalituksellakin tarkoituksenmukaisuus tavallaan tulee lainmukaisuutta arvioitaessa mukaan tarkasteluun.

⁸⁹³ Ks. Mäkinen 2010: 24, joka toteaa, että kunnallisvalitus nähdään nykyisin ennemminkin kunnan jäsenen valvontakeinona kuin valtionvalvontana, vaikka kunnan jäsenen valitusoikeus aktivoi tuomioistuinkontrollin muodossa tapahtuvan valtionvalvonnan. Tuomioistuin tosin on aina riippumaton, eikä siinä mielessä varsinaisesti ole kyse valtion viranomaisten valvontaroolista. Jako kunnallisvalitukseen ja hallintovalitukseen on käytössä myös Ruotsissa. Ks. Bohlin & Warnling-Nerep 2008: 254 ja Ragnemalm 2007: 161.

⁸⁹⁴ Ks. Pohjolainen & Tarukannel 2004: 1118, jossa todetaan että esim. kaava-asiat ovat niin laaja-alaisia yhteiskunnallisine intresseineen, että yhteiskunta tulisi nähdä laajempana, kuin kunnallisena itsehallintona.

⁸⁹⁵ Ks. Wähä 2004: 37 ja Syrjänen 2005: 165–166.

⁸⁹⁶ Mäenpää 2003: 332–333. Ks. myös Suviranta 2005: 232 sekä oikeudenmukaisuusharkinnasta ja tarkoituksenmukaisuusharkinnasta Aer 2000: 160–166.

Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (1265/2006) määrää, että jos ”korkein hallinto-oikeus katsoo valituksen koskevan kysymystä, jonka ratkaiseminen pääasiassa riippuu päätöksen tai toimenpiteen tarkoituksenmukaisuuden harkinnasta, asia on tältä osin siirrettävä valtioneuvoston ratkaistavaksi.”(2.2 §) Siirtomenettely ei siis voi koskea kunnallisvalituksella valitettavia asioita, koska kunnallisvalituksella voi valittaa vain laillisuusperusteella. Siirtomenettely saattaisi kunnallisen itsehallinnon valossa muodostua ongelmalliseksi myös niissä kunnan viranomaisen päätöksissä, joista valitetaan hallintovalituksella. Tällaisia voivat olla esimerkiksi MRL:n mukaiset poikkeusluvut ja suunnittelutarveratkaisut.

Järjestöjen osalta kunnallisvalituksen alaankin kuuluvia tilanteita on tasapainotettu valitusoikeuden osalta yleisten ympäristöetujen suuntaan erityissääntelyllä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisista asioista kaavan- ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksistä sekä kehittämisaluepäätöksistä (maankäyttö ja rakennuslaki 189 §) valitetaan kunnallisvalituksella, mikä aiheuttaa sen, että järjestöillä, joilla on *kotipaikka kunnassa*, on valitusoikeus, mutta tämän lisäksi myös 191.2 §:n mukaisesti valittaa saa kaavan- ja rakennusjärjestyksen hyväksymispäätöksestä toimialueellaan paikallinen tai alueellinen ja rekisteröity yhteisö, kun asia kuuluu sen toimialaan. Tämä ulottaa valitusoikeuden koskemaan myös niitä järjestöjä, joiden kotipaikkana ei ole kyseessä oleva kunta. Tosin suhteellisen tuore lakimuutos 191.3 §:ssä (1441/2006) rajaa järjestöjen valitusoikeutta kuitenkin siten, että poiketen siitä, mitä valitusoikeudesta kuntalain 92 §:ssä säädetään, vaikutukseltaan vähäisestä muun asemakaavan kuin ranta-asemakaavan muutoksesta valitusoikeus on niillä, joiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. Edellä mainittu MRL 191.2 § kuitenkin soveltuu näissäkin tilanteissa, joten yhteisöjen osalta muutos ei ole ongelmallinen⁸⁹⁷. Rajauksen merkitys muutenkin luonnon etuun vaikuttaviin päätöksiin on vähäinen, sillä 191.3 §:ssä todetaan, että edellä mainittu vähäinen muutos ei voi olla sellainen, jolla heikennetään luonnonympäristön arvojen säilymistä. Maakuntakaavan hyväksymistä koskevista päätöksistä puolestaan on valitusoikeus myös valtakunnallisella yhteisöllä, kun kysymys on valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vastaisuudesta.⁸⁹⁸

Luonnon edun kannalta saattaa olla edullista, että jatkovalitusoikeutta hallinto-oikeuden päätökseen, jolla se on kumonnut kunnan viranomaisen tekemän kaavan tai rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevan päätöksen, on rajoitettu siten,

⁸⁹⁷ Ks. HE 81/2006 vp. s.20. Yhteisöjen osalta valitusoikeuden jättämistä ennalleen pidettiin tärkeänä mm. Århusin sopimuksen ja perustuslain vaatimusten vuoksi.

⁸⁹⁸ Ks. Kuusiniemi 2008: 264–265 ja Siitari-Vanne 2005: 412–413. Ks. MRL 191.3 §:n muutoksen kritiikistä kunnan jäsenen osalta Mäkinen 2010: 56. Hän pitää erityisesti lakimuutoksen taustalla esiintyviä perusteluja siitä, että kaavamutokset eivät yleensä koske kunnan jäseniä, huonona. Mäkinen mukaan kunnallisvalituksen keskeisin funktio on kunnallisen toiminnan valvonta, ei se, kuinka paljon asia koskee kuntalaista.

että valitusoikeus on vain kunnalla (maankäyttö- ja rakennuslaki 191.4 §). Kuten edellä on todettu, alkuperäinen kaava voi tosin olla myös ”hyvä” luonnon kannalta, jolloin kumoamispäätös ei ole luonnon kannalta edullinen ja myös jatkovalituksessa järjestöjen tulisi päästä vaikuttamaan tähän. Oikaisukehotuksen johdosta tehdyn päätöksen vaikutuksesta valitukseen on myös säännelty erikseen. MRL 196 §:ssä todetaan, että ”[j]os kunnan aiemmasta päätöksestä oli tehty valitus hallinto-oikeudelle, kunnan on ilmoitettava kirjallisesti oikaisukehotuksen johdosta tehdystä uudesta päätöksestä hallinto-oikeudelle sekä valituksen tehneille. Aikaisemmasta päätöksestä tehtyjen valitusten katsotaan kohdistuvan uuteen hyväksymispäätökseen. Jos kunta pysyttää hyväksymistä koskevan päätöksen entisellään, muilla kuin valituksen jo tehneillä ei ole oikeutta muutoksen hakuun. ELY:llä on kuitenkin valitusoikeus.” Jos kunta päättää muuttaa hyväksyttyä kaavaa, valitusoikeus kuitenkin palautuu myös muille valittamaan oikeutetuille.

Edellä mainittuun oikaisukehotuksen johdosta tehtyyn valitukseen liittyvä säännös 196 § oli keskeisessä asemassa ratkaisussa KHO 2009: 4. Uudenmaan ympäristönsuojelupiiri ry ei ollut valittanut päätöksestä, jolla yleiskaavan muutos oli hyväksytty 24.4.2006, vaan sen valitus koski kunnanvaltuuston ympäristökeskuksen oikaisukehotuksen johdosta tekemää uutta päätöstä. Hallinto-oikeuden ja KHO:n mukaan ympäristönsuojelupiirillä ei ollut valitusoikeutta, koska se ei ollut valittanut alkuperäisestä päätöksestä ja lisäksi ratkaisussa annettiin merkitystä sille, että oikaisukehotuksen johdosta tehdyllä päätöksellä muun ohella täydennettiin yleiskaavan määräyksiä liito-oravien lisääntymis- ja levähdysalueiden sekä siirtymäreittien turvaamiseksi. Ympäristönsuojelupiiri vetosi valituksessaan siihen, että luontoarvoja oltu riittävästi selvitetty ja otettu huomioon päätöksessä.

Maisematyöluvasta ja rakennuksen purkamisluvasta saa valittaa kunnan jäsen, vaikkei kyseessä olekaan kunnallisvalitus. Tällöin myös järjestö, jolla on kotipaikka kunnassa, saa valittaa. Järjestöjen osalta (muuta) erityissääntelyä ei tästä ole, mutta ELY:n valitusoikeus täydentäneen yleisen edun valvontaa, ja lienee riittävä, kun pohditaan näiden vähäistä merkitystä luonnolle. Sen sijaan maa-aineslain mukaisista ottamisluvista valitusoikeus on kunnan jäsenillä, mutta lisäksi maa-aineslain 20 §:n mukaan yleistä ympäristöetua ajavilla yhteisöillä ja säätiöillä toimialueellaan⁸⁹⁹.

Erityissääntelyn keskeinen ongelma on sen epäyhtenäisyydessä. Suvantola ei pidä erityissääntelyä oikeansuuntaisena kehityksenä, koska valitusoikeuden laajuutta

⁸⁹⁹ Nimenomaan maa-ainesluvista kunnallisvalitus on erikoinen ratkaisu, koska maa-aineslupaasiat eivät siinä mielessä ole kunnallisia, että ne kuuluisivat jotenkin perinteisesti kunnan toimivaltaan tai niillä olisi jokin valtiosääntöoikeudellinen peruste, jonka nojalla niitä olisi pidettävä kunnallisina. Vihervuori pohtikin jo aikoinaan sitä onko maa-ainesasioiden käsittelyssä kyseessä ylipäänsä sellainen kunnallinen itsehallinto, joka puoltaisi kunnallisvalituksen omaksumista. Vihervuori 1989: 364–369.

joudutaan pohtimaan jatkuvasti tilanteissa, joissa päätöksen perusteena olevasta lainkohdasta on epäselvyyttä. Valitusoikeuden laajuuteen vaikuttaa nykyisessä tilanteessa merkittävästi se, minkä säädöksen tai yksittäisen säännöksenkin perusteella päätös on tehty.⁹⁰⁰ Kun tätä vasten tarkastellaan edellä esitettyjä aineellisen sääntelyn keskinäissuhteita ja ympäristöoikeuden alan kokonaisluonnetta, menettelyllisen sääntelyn epäyhtenäisyys kaipaasi lainsäädännöllisiä ratkaisuja.

Esimerkiksi seuraavassa tapauksessa hallinto-oikeus oli evännyt valitusoikeuden ympäristöyhdistyksiltä, koska toimenpideluvasta näillä ei ole valitusoikeutta (MRL 192 §). Kun KHO katsoi, että tapauksen osalta edellytettiin maankäyttö- ja rakennuslain 171 §:n mukaista poikkeusta, oli valitusoikeus myös kyseisillä yhdistyksillä maankäyttö- ja rakennuslain 193.6 §:n mukaisesti. Valitusoikeus voi nimittäin rakennus- ja toimenpideluvan osalta perustua maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:ään, jos lupa on myönnetty ilman poikkeusta (171 §) tai suunnittelu-
tarveratkaisua (maankäyttö- ja rakennuslaki 137 §), vaikka tällainen olisi ollut tarpeen.⁹⁰¹

Golfkentän sijoittamiseen oli myönnetty toimenpidelupa ilman poikkeusta oikeusvaikutteisen yleiskaavan ehdottomasta rakentamisrajoituksesta, vaikka poikkeus olisi ollut tarpeen. Toimenpideluvasta yhdistyksillä ei olisi ollut valitusoikeutta, mutta poikkeuksesta puolestaan valitusoikeus määräytyi maankäyttö- ja rakennuslain 193 §:n 6 kohdan mukaisesti. Ympäristöyhdistyksillä oli oikeus valittaa myönnetystä toimenpideluvasta. KHO 2003:2.

Tapaus ilmentää varsin hyvin säännöksittäin vaihtelevan puhevallan ongelmia ja tuoreet esimerkit maankäyttö- ja rakennuslaista osoittavat, että sääntelyn yhtenäisyydessä ei olla menossa ainakaan parempaan suuntaan. Yhtenä syynä erityisellä säännösten epäyhtenäisyydelle nimenomaan maankäyttö- ja rakennusasioissa voidaan pitää säädöksen moninaisten asioiden sisältöä. Myös näihin kohdistuvat intressit ovat moninaisia, ja vaikutus näkyy esimerkiksi uusissa sääntelymuutoksissa (esim. MRL 190.3 § ja 191.3 §), joilla on pyritty vastaamaan julkisuudessa kiivaana käytyyn keskusteluun valitusten vaikutuksesta jopa tonttipulaan⁹⁰². Sään-

⁹⁰⁰ Suvantola 2003:175. Lainsäädännön selkeydellä on myös merkitystä päätösten oikeellisuuden ja legitimitetin kannalta. Ks. Pohjolainen & Tarukannel 2004 s. 1113.

⁹⁰¹ KHO 2003:2, KHO:n ratkaisu. Mäkinen mukaan oikeuskäytännössä omaksuttu tulkinta, ettei laillista menettelyä voida kiertää, on perusteltu, koska muuten esim. kiireellisissä tilanteissa vähäisemmän osallistumisoikeuden omaavat säännökset näyttäisivät houkuttelevimmilta. Toisena vaihtoehtona hän pitää HLL 6.2 §:n soveltamista virheellisissä tilanteissa, mutta toteaa, ettei tämä tasavertaisesti takaa kaikkien potentiaalisten valittajien asemaa virheellisen menettelyn tilanteessa, koska esim. edellisen tapauksen yhdistyksellä ei olisi tällöin ollut valitusoikeutta. Mäkinen 2004:167.

⁹⁰² Ks. esim. Tonttitarjontatyöryhmä 2006:29-30. Kaavavalitusten vaikutuksesta tonttitarjonnan vajeeseen on esitetty hyvin erilaisia mielipiteitä. Mäkinen päätyy esittämään, etteivät lainsäädän-

telyn lisääntyvä hajanaisuus ja siitä johtuva epäinformatiivisuus on tällöin jäänyt sivuseikaksi.

4.9 *Viranomaisten valitusoikeudesta*

Viranomaisten valitusoikeus perustuu joko HLL 6 §:ään tai erityissääntelyyn. Aluehallintovirastoja ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia koskevissa säädöksissä ei ole puhevallasta uutta erityissääntelyä, joten säädöspohja viranomaisten valitusoikeudesta säilyy aluehallinnon uudistuksesta huolimatta. Hallituksen esityksenkin mukaan erityislainsäädäntöön ei ole tarkoitus tehdä muuta kuin teknisluonteisia muutoksia⁹⁰³. Erityislainsäädännöllä viranomaiselle määriteltä valitusoikeus on ympäristölainsäädännössä yleistä eikä siihen ole liittynyt erityisiä ongelmia aluehallinnon uudistusta edeltäneeltä ajalla.⁹⁰⁴ Aluehallintouudistus tuo kuitenkin toimivaltakysymysten osalta esille paljon kysymyksiä. Tärkein kysymys on jo aiemmin viranomaisten lausuntojen yhteydessä pohdittu toimivaltaongelma. Käyttääkö puhevaltaa esimerkiksi ELY kokonaisuudessaan, vai sen vastuualueet itsenäisesti? Kuinka ympäristöalan erityislainsäädännössä hienosyisesti erotellut erilaiset yleiset edut turvataan jatkossa, jos eri viranomaisia niitä edustamaan ei enää ole?

Tosin vaikka viranomaisella olisikin oikeus käyttää puhevaltaa erityislainsäädännön perusteella, ei tämä vielä takaa, että valitusoikeutta käytetään. Esimerkiksi Mäkinen korostaa, että kun useille viranomaisille on ympäristölainsäädännössä annettu valvontatehtäviä, uuden lainsäädännön soveltamistilanteissa viranomaisen täytyy käyttää valitusoikeuttaan, sillä näin testataan keskeisiä linjauksia, mitkä ovat välttämättömiä ohjaustehtävän suorittamiseksi. Valvontaperusteena on kuitenkin päätöksen laillisuus, mikä oikeusharkintaisissa normeissa tarkoittaa Mäkinen mukaan minimitason valvontaa.⁹⁰⁵ Myös Mäenpää nostaa esille viranomaisen omatessa valvontatehtäviä, valitusoikeuden merkityksen, mutta toteaa samalla, että valitusoikeuden käyttämisessä on noudatettava johdonmukaisuutta ja objektiivisuutta⁹⁰⁶. Aluehallinnon uusissa organisaatioissa pyrkimys asioiden ratkaisemiseen organisaation sisäisesti saattaa jatkossa myös estää valitusoikeuden käy-

nölliset muutokset valitusoikeuksissa lisää tonttitarjontaa, vaan tähän tarvittaisiin maapoliittisia ratkaisuja. Mäkinen 2007: 42–44.

⁹⁰³ HE 59/2009 vp. s. 23 ja HE 161/2009 vp, s. 27.

⁹⁰⁴ Laakso ym. 2006: 477. Viranomaiselle ei muodostu asianosaisasemaa sillä perusteella, että se on itse tehnyt päätöksen. Sen sijaan yleisen edun valvonta voi tuottaa valitusoikeuden, jos viranomaisen ensiasteen päätöstä on muutettu vaikkapa suojeleuvaatimuksia lieventämällä.

⁹⁰⁵ Mäkinen 2004 s. 137–163. Ks. Suviranta 2002: 927–929.

⁹⁰⁶ Mäenpää 2005: 282.

tön, vaikka se teoriassa olisikin tarkoitettu vastuualueiden itsenäisesti käytettäväksi.

Kun erityissääntelyä ei ole, sisältö HLL 6.2 §:n käsitteelle *valvottavana oleva julkinen etu*, jonka perusteella puhevalta syntyy, määräytyy yleensä viranomaiselle säädettyjä tehtäviä tarkastelemalla⁹⁰⁷. Pelkästään ensiasteen päätöksen tekeminen tai yleinen valvontavelvollisuus ei kuitenkaan perusta viranomaiselle valitusoikeutta, mikä tarkoittaa, että julkisen edun täytyy olla riittävän voimakas, jotta HLL 6.2 § soveltuisi tilanteeseen⁹⁰⁸. Hallberg ym. tuovat esille, että esimerkiksi ympäristötietä valvovan viranomaisen puhevalta kyseisen säännöksen perusteella on riippunut myös siitä, onko uudella päätöksellä heikennetty ympäristöintressiä. Jos hallinto-oikeuden päätös sen sijaan ”parantaa päätöstä” eli tiukentaa ympäristöintressin suojelua, ympäristöintressiä edustavalla ensiasteen päätöksen tehneellä viranomaisella ei olisi enää puhevaltaa 6.2 §:n nojalla.⁹⁰⁹

HLL 6.2 §:n mukaisen valitusoikeuden arvioinnissa on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että julkisen edun valvontaa harjoittavaa viranomaista ei ole määritetty tarkemmin, joten valitusoikeus voi kuulua päätöksen tehneelle viranomaiselle tai muulle viranomaiselle⁹¹⁰. Tällä on jatkossakin merkitystä muun muassa siitä syystä, että kaikki viranomaiset – kuten metsäkeskus eivät vielä ole aluehallinnon uudistusten piirissä.

Ruotsissa valtion viranomaisella ei ole valitusoikeutta toisen viranomaisen päätöksestä, jollei siitä ole erityistä säännöstä, kuten ympäristökaressa (miljöbal-

⁹⁰⁷ Ks. näiden tehtävien ja valitusoikeuden yhteyden tarkastelusta Mäkinen 2004: 130–135. Samalla tavalla yhteisöjen osalta tarkastellaan niiden toimialaa, valitusoikeuden perustavana tekijänä. Ks. KHO 2006: 96, jossa maakuntamuseolla ei ollut puhevaltaa valvottavana olevan julkisen edun vuoksi rakennuksen purkamislupapäätöksestä, koska tämän katsottiin kuuluvan alueellisen ympäristökeskuksen tehtäviin. Vanhemmassa tapauksessa KHO 01.03.2000/413 maakuntamuseolla oli tehtäviensä perusteella oikeus valittaa lomarakennuksen rakentamiseen oikeuttavasta poikkeusluvasta kulttuurihistoriallisesti merkittävään saareen. Tapauksessa KHO 2003:90 alueellisella ympäristökeskuksella oli puolestaan valitusoikeus rakennuslupa-asiassa, kun valitusoikeus oli tarpeen julkisen edun vuoksi.

⁹⁰⁸ Tarukannel 2006: 477. Ks. Laakso ym. 2006: 477. Tilanne on eri, jos kyse on kunnan viranomaisen päätöksestä, sillä jos tämä päätös kunnallisvalituksen johdosta kumoutuu, vakiintuneesti kunnan viranomaisella on katsottu olevan oikeus hakea muutosta.

Molempien valituslajien taustalta löytyy sen sijaan institutionaalinen muutos, sillä hallintovalitus tehtiin ennen hallintoviranomaiselle (yleensä lääninhallitukselle) ja kunnallisvalitus lääninhallitukselle. Vuoden 1989 muutoksen jälkeen ensiasteen valitus tehdään hallintoviranomaisen sijaan tuomioistuimelle ja jatkovalituksetkin kohdistuvat siten tuomioistuimen ratkaisuun, eivät hallintoviranomaisen päätökseen. Aer 2006: 29.

⁹⁰⁹ Ks. Hallberg ym. 1997: 113. Ks. myös Aer 2006: 42.

⁹¹⁰ Aer 2006: 41. Aerin mukaan viranomainen tarkoittaa käsitteenä valtion tai kunnan toimielintä, joten HLL 6.2 §:n valitusoikeus kuuluneen vain julkisyhteisön tietyille toimielimelle, ei suoraan julkisyhteisölle.

ken) ympäristölupia koskien. Suomen HLL 6.2 §:n kaltaista säännöstä Ruotsissa ei siten ole. Darpö ym. toteavatkin, että valvontaviranomaisten valitusoikeudet ovat huonontuneet ympäristökaaren säätämisen jälkeen, vaikka tämä tuskin oli tuolloin lainsäätäjän tarkoitus. Toisaalta Ruotsissa yleishallinto-oikeudellinen lähtökohta on, että päätöksen tehneellä viranomaisella on jatkovalitusoikeus aina kun sen ensiasteen päätös muuttuu valituksen johdosta. Tämä taas ei meillä ole lähtökohtana.⁹¹¹

Jatkovalituksen ongelmat viranomaisten osalta ovat tulleet esille esimerkiksi Ervastin ja Kallioisen tuomareille suunnatussa haastattelututkimuksessa. Siinä epäkohdaksi katsottiin se, että hallintoviranomaisen päätöksen kumoava hallinto-oikeuden päätös jää testaamatta korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jos viranomaisella ei ole jatkovalitusoikeutta. Hallinto-oikeuden lopulliseksi jäävä päätös saattaa tällöin joissain tapauksessa olla virheellinen.⁹¹² Viranomaisten puhevallan yhtenä funktiona onkin yhtenäisen soveltamiskäytännön takaaminen⁹¹³. Viranomaisten rajoitettu puhevalta taas johtaa myös siihen, että tuomioistuimen rooli yleisen edun valvojana tavallaan korostuu, jos viranomaisella ei ole puhevaltaa⁹¹⁴. Aluehallinnon uudistuksen näkökulmasta tuomioistuimen roolin korostuminen voi hyvinkin olla todellisuutta, jos aineellisessa sääntelyssä hienosyisesti erotellut yleiset edut jäävät vaille tosiasiallista edustajaa eri viranomaisten itsenäisen toimivallan supistuessa keskittämistavoitteen vuoksi. Viranomaisten erilaiset roolit pitäisikin ehdottomasti tunnistaa ja säilyttää myös puhevallan osalta.

Esimerkiksi YSL 97.2 §:n mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksella ja kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella on oikeus valittaa yleisen ympäristönsuojeluedun valvomiseksi sellaisesta päätöksestä, jolla Vaasan hallinto-oikeus on muuttanut sen tekemää päätöstä tai kumonnut päätöksen. Leinonen ym. toteavat, että jos valitusoikeuden tarve aktualisoituu vasta hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, valitusoikeuden perusteena voidaan myös tällöin pitää edellä mainittua säännöstä. Leinosen ym. näkemyksen mukaan myös YSL 97.1 §:n muulla asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella on jatkovalitusoikeus KHO:een, mikäli viranomaisen valitus on hylätty tai sitä ei ole kokonaisuudessaan hyväksytty. Jos valitusoikeuden tarve tulee käsille tämän perusteella ensimmäistä kertaa vasta KHO:ssa, valitusoikeus voi riippua siitä, onko valitusoikeuden käyttäminen tarpeen julkisen edun valvontaroolin vuoksi.⁹¹⁵

LSL:ssa on vastaava säännös päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeudesta. Sen 62.2 §:n mukaan jos hallinto-oikeus on muuttanut viranomaisen päätöstä tai kumonnut sen, valitusoikeus on myös päätöksen tehneellä viranomaisella. Ympäristövaliokunta vertasi tilannetta metsälain vastaavaan säännökseen ja piti tärkeä-

⁹¹¹ Ks. Darpö ym. 2009: 645–647. Ks. myös Darpö 2009: 183.

⁹¹² Ervasti ja Kallioinen 2003: 104.

⁹¹³ Ks. Darpö ym. 2009: 648 ja Aer 2006: 34.

⁹¹⁴ Ks. Kuusikko 2003: 235.

⁹¹⁵ Leinonen ym. 2008: 353–354.

nä, että myös luonnonsuojeluasioissa päätöksen tehneen viranomaisen valitusoi-
keudesta säädetään erikseen. Tällainen nimenomainen säännös oli valiokunnan
mukaan tarpeen, koska hallintolainkäytössä on omaksuttu virallisperiaate, eikä
kaksiasianosaissuhde ole lähtökohtana.⁹¹⁶

Kun erityislainsäädännön ja HLL 6.2 §:n suhdetta tarkastellaan, antaa jälkimmäi-
nen perustan myös erityislainsäädännön valitusoikeutta koskeville toimivaltanor-
meille. Mäkinen tosin näkee erityislain tarkoituksena olevan tyhjentävä valitusoi-
keuden sääntely, koska erityislaki pääsääntöisesti syrjäyttää yleislain. Lisäksi hän
kuitenkin toteaa, että on myös tilanteita, joissa HLL 6.2 §:n toissijaiset säännökset
voivat antaa valitusoikeuden erityissääntelystä huolimatta.⁹¹⁷ Erityissääntely on
Mäkisen mukaan tarpeellista sen informatiivisuuden vuoksi. Yleisiä intressejä
valvovien tahojen määrittely lainsäädännössä on hänen mukaansa oleellista yleis-
ten intressien sekä viranomaisten toiminnan järjestämisen vuoksi.⁹¹⁸ Tästä syystä
myös aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten puhe-
vallasta olisi tullut säätää niitä koskevilla erityislaeilla.

Kun yleisiä intressejä valvovia tahoja määritellään, on epätarkoituksenmukaista,
että niiden puhevalta ei aina välttämättä ulotu hallintomenettelystä hallintoproses-
siin. Näin kuitenkin on, sillä se, että viranomaisella on oikeus antaa lausuntoja
asian ensiasteen käsittelyssä, ei johda erityissääntelyssä välttämättä muutoksen-
hakupuhevaltaan. Jos hallintomenettelyssä katsotaan viranomaisella olevan mah-
dollisesti hallussaan relevanttia tietoa päätöksenteon kannalta, miksi tällainen
viranomainen ei voi käyttää tietoaan valituksen perusteena? Syynä lienee se, että
tällöin viranomainen voitaisiin nähdä asianosaisen vastapuolena, mikä ei ole hal-
linto-oikeudellemme ominaista. Kysymys on ongelmallinen myös PeL 21 §:n
asianmukaisen menettelyn ja hyvän hallinnon näkökulmasta⁹¹⁹. Hallintolainkäyttö
kuitenkin turvaa myös sisällöllisesti mahdollisimman oikeaa ratkaisua ja tässä
mielessä juuri asiantuntijapuhevallalla on keskeinen merkitys.

Erillinen lausuntoihin liittyvä ongelmakohta on lisäksi vielä se, että vaikka viran-
omaisella nimenomaan on oikeudellisesti tunnustettu rooli jonkin edun valvojana

⁹¹⁶ YmVM 8/1996 vp.

⁹¹⁷ Mäkinen 2004 s. 128.

⁹¹⁸ Mäkinen 2004 s. 128. Yhdyn erityisesti tähän näkemykseen, koska luonnon kannalta oikeusjär-
jestyksessä on määriteltävä jopa nykyistä tyhjentävämmiin tahoja, jotka sen puolesta puhevaltaa
käyttävät. Yleisen julkisen edun valvonta HLL 6.2 § ei riittäisi yksilöimään luontoa edustavia
tahoja, koska jo julkinen etu käsitteenä on niin monimerkityksinen. Ks. myös Siitari-Vanne 2000:
1233.

⁹¹⁹ Ks. esim. PeVL 4/2004 vp ja 4/2005 vp. Aerin mukaan perustuslakivaliokunnan tulkinta PeL
21 §:stä ja sekä eduskuntakäytäntö viittaavat siihen, että mahdollisuus säätää yleisesti päätöksen
tehneen viranomaisen valitusoikeudesta ei ole mahdollista. Aer 2006: 32–35.

ja puhevallan käyttäjänä hallintoprosessissa, on mahdollista, että *hallintolainkäytössä tarvittavia lausuntoja* ei pyydetä tältä taholta tarvittavissa määrin. Esimerkiksi alueelliselta ympäristökeskukselta *on voitu pyytää* ns. vapaaehtoinen lausunto HLL 36.2 §:n mukaan selvityksen hankkimiseksi. Kaava-asioiden osalta on olemassa tutkimustuloksia, jotka näyttävät, että eri hallinto-oikeudet ovat käyttäneet tätä mahdollisuutta varsin vaihtelevasti. Syyksi varovaiseen linjaan lausuntojen pyytämisessä Malin esittää - sen lisäksi että hallinto-oikeuksien tietotaso on noussut – lausuntojen aiheuttaman viivästyksen valituksen käsittelyssä ja alueellisen ympäristökeskuksen roolin kunnan ympäristönsuojeluviranomaiselle asiantuntija-apua antavana viranomaisena sekä valvovana viranomaisen esiintymisen osapuolena oikeudenkäynnissä. Jatkossakaan nämä roolit eivät muutu, mutta erityisesti jos ELY:n vastuualueet käyttävät puhevaltaa itsenäisesti voisi ympäristö- ja luonnonvarat –vastuualueen lausunnolla olla kuitenkin merkitystä ratkaisulle sen mahdollisen asiantuntemuksen ja paikallistiedon vuoksi. Malin myös toteaa, että ratkaisun voi olettaa olevan sitä parempi, mitä laajempaan aineistoon se perustuu.⁹²⁰ *Asian laadun* vuoksi, johon luonnon erityispiirteet johtavat ympäristöasioissa, tällainen selvityksen laajuus lienee siten perusteltavissa ilman että se loukkaa yksilön oikeusturvaa ja tuomioistuimen puolueettomuutta.

Veroasioissa voisi muuten tulla vastaan samanlaisia tilanteita, mutta näissä prosessissa puhevaltaa veronsaajapuolen osalta käyttää veroasiamies ja HLL 36 §:n mukainen lausunto voidaan selvityksen hankkimiseksi pyytää eri taholta, eli verovirastolta.⁹²¹

4.9.1 *Alueellinen ympäristökeskuksen erityisrooli luonnon edustajana ja sen periytyminen ELY:lle*

Vaikkei voida suoraan sanoa minkään viranomaisen toteuttavan pelkästään luonnon intressiä ja ajavan sen etua, on alueellisella ympäristökeskuksella ollut kuitenkin erityisrooli luonnon edustamisessa. Laajan erityislainsäädännön lisäksi sen valitusoikeutta on täydentänyt puhevalta yleisen edun valvomisen perusteella (HLL 6.2 §).⁹²² Tällä on ollut merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa on epäsel-

⁹²⁰ Malin 2008b: 205–206.

⁹²¹ Verovirasto voi olla tosiseikoista eri mieltä, kuin veroasiamies. Samoin esimerkiksi kunta voi asettaa samaan asiaan eri veroasiamiehen kuin valtio Ks. esim. Jukarainen 2007: 52 ja Mäenpää 2005: 247.

⁹²² Ks. KHO 16.3.1998/404 ja KHO 2005:79. Tosin osassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa päätöksissä valitusoikeus määräytyy kuntalain 92 §: n mukaan, jossa ei ole HLL 6.2 §:n tapaista erityissäännöstä viranomaisen valitusoikeudesta yleisen edun valvonnan perusteella. Tämä on kuitenkin huomioitu maankäyttö- ja rakennuslain erityissääntelyllä.

vyyttä tapaukseen soveltuvasta säännöksestä, mikä ei ole ympäristöoikeudessa mitenkään epätavallista. Alueellisen ympäristökeskuksen erityisroolia on korostanut myös LSL 63 §:ssä mainittu alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus muun lain mukaisesta luvan myöntämisestä tai suunnitelman hyväksymisestä koskevasta päätöksestä sillä perusteella, että se on LSL:n tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten vastainen. (LSL 63 §).

Luonnonsuojelulain valmisteluaineistossa alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus herätti keskustelua. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnossa alueellisen ympäristökeskuksen LSL 63 §:n mukaista valitusoikeutta pidettiin poikkeuksellisen laajana. Valiokunnan mukaan tällainen valitusoikeus muun lain mukaisista päätöksistä tulisi olla myös metsäkeskuksilla. Eriävässä mielipiteessä alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeuden laajennusta pidettiin osoituksena siitä, että luonnonsuojelu nostetaan intressinä muita yhteiskunnallisia intressejä tärkeämmäksi. Tällaisen valitusoikeuden katsottiin heikentävän kansalaisten oikeusturvaa pitkittämällä ja hidastamalla hankkeiden toteuttamista ja samalla tämä säännös kaventaisi myös muiden lakien soveltamisalaa.⁹²³

Myös YVA:n osalta alueellisella ympäristökeskuksella on ollut valitusoikeus muun lain mukaisesta lupa-asian ratkaisusta tai hankkeen toteutumisen kannalta muusta olennaisesta päätöksestä, kun arviointia ei ole suoritettu (YVAL 17.1 §). Aluehallinnon uudistuksen näkökulmasta vaikkapa aluehallintoviraston ympäristölupapäätöksestä voi siten edellä mainittujen säännösten puitteissa jatkossa valittaa ELY. Ongelman muodostaa kuitenkin erityisesti se, mikä viranomainen alueellisen ympäristökeskuksen tilalta valittaa sitten esimerkiksi ELY:n tiesuunnitelmaa koskevasta päätöksestä, jos se on luonnonsuojelulain vastainen? Kun erityislainsäädännön sisältö on tarkoitus aluehallinnon uudistuksesta huolimatta säilyttää, näen tämän itse niin, että nimenomaan ympäristö- ja luonnonvarat – vastuualue ELY:ssä käyttää puhevaltaa itsenäisesti näissä tilanteissa. Vihervuori toteaa asiantuntijalausunnossaan hallintovaliokunnalle, että eri viranomaisten erillisyyden loppuminen olisi asiallisestikin niin suuri muutos päätöksentekojärjestelmässä, että sen vaikutuksia on vaikea kattavasti edes ennakoida⁹²⁴. Tilanne kaipaaisikin ehdottomasti tarkempaa sääntelyä, sillä voiko jokin vastuualue esimerkiksi valittaa päätöksestä, jonka tekemiseen se on itse osallistunut johtoryhmässä? Yksi mahdollisuus olisi myös puhevallan määrittäminen toiselle ELY:lle tällaisissa tilanteissa ELY:istä annetun lain 20 §:n siirtomenettelyn tapaan. Hallituksen esitys jättää kuitenkin edellä mainitun puhevaltakysymyksen avoimeksi, vaikka siinä huomioidaankin esimerkiksi vesilain kalataloudellisen intressin yh-

⁹²³ MmVL 13/1996 s. 7–8, 9–10. Ks. ympäristökeskuksen tehtävistä: Kuusiniemi 2001a s. 117. Alueellisen ympäristökeskuksen tehtävistä säädetään ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:ssä. Ks. myös Mäkinen 2004: 131

⁹²⁴ Vihervuori 2009: 8.

teydessä, että tietyissä pykälissä viranomaistaho tulisi yksilöidä virastotasoa yksityiskohtaisemmin.⁹²⁵

Keskeisestä sääntelystä vain maankäyttö- ja rakennuslain 192 §:n mukaisesta rakennus- ja toimenpideluvasta sekä 194 §:n mukaisesta erillisestä tonttijaosta ei ELY:llä ole erityissääntelyyn perustuvaa valitusoikeutta. Lisäksi ELY:n valitusoikeutta on rajoitettu kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä (maankäyttö- ja rakennuslaki 191 §), niin että asian on kuuluttava sen toimialaan. LSL:n 63 § kuitenkin vielä laajentaa valitusoikeutta siten, että käytännössä ELY:llä saattaa olla valitusoikeus myös esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain rakennus- ja toimenpidelupapäätöksistä (192 §), jos katsotaan, että ne ovat LSL:n vastaisia⁹²⁶. Aluehallinnon uudistuksen näkökulmasta alueelliselta ympäristökeskukselta periytyvän puhevallan osalta on siten kysymys merkittävästä asiakokonaisuudesta, jonka käsittelyyn olisi suonut kiinnitettävän lainsäätämisvaiheessa huomattavasti enemmän huomiota.

Pääosin viranomaisten ja erityisesti alueellisen ympäristökeskuksen osalta ongelmia luonnon kannalta ei olekaan ollut valitusoikeuden laajuudessa, vaan resursseissa ja ristiriitaisissa edustettavissa intresseissä. Kokko toteaa, että ympäristöintressit saattavat jäädä ottamatta huomioon päätöksenteossa ja ympäristökeskusten rooli voi muodostua ristiriitaiseksi ja ongelmalliseksi myös resurssien kannalta, kun ympäristökeskuksilla on valvottavanaan muitakin yleisiä etuja, kuin ympäristötöetuja. Biodiversiteetin turvaamista ei ole hänen mukaansa riittävästi varmistettu, jos yleisen suojeluintressin edistäminen on yksinomaan viranomaisten asiana.⁹²⁷ Kun aluehallinnon uudistus tuo tähän vielä uusia ristiriitaisten tehtävien tasoja ja todennäköisesti yhä kasvavia resurssiongelmiä, luonnon edustaminen on viranomaisten taholta vielä suuremmissa ongelmissa.

4.9.2 *Erityissääntelyn ja HLL 6.2 §:n suhde*

Koska erityissääntely viranomaisten valitusoikeudesta on ollut varsin kattavaa, ei edunvalvontaviranomaisten osalta yleisiä säännöksiä valitusoikeudesta ole ympäristöasioissa tarvinnut useinkaan tulkita. Jos tulkintatilanteeseen joudutaan, on viranomaisilla järjestöihin nähden kuitenkin ollut paremmat mahdollisuudet saada puhevalta, koska HLL 6.2 § on turvannut niiden valitusoikeuden selkeämmin

⁹²⁵ HE 161/2009 vp, s.30.

⁹²⁶ Ks. Mäkinen 2004: 129.

⁹²⁷ Kokko 2003: 192. Katso alueellisen ympäristökeskuksen eri rooleista esim. vesilain mukaisessa ratkaisussa: KHO 2005:7.

yleisen edun turvaamisen perusteella. Tapauksiin soveltuva erityissääntely näyttää kuitenkin omaavan kaventavaa vaikutusta HLL 6.1 §:n lisäksi myös HLL 6.2 §:n ulottuvuuteen.

Vähittäiskaupan suuryksikön rakennuslupaa koskevassa tapauksessa KHO 2003:90 jouduttiin ottamaan kantaa juuri tähän problematiikkaan, kun rakennus- ja toimenpideluvasta oli erityissääntelyä maankäyttö- ja rakennuslain 192.1 §:ssä, mutta se ei sisältänyt alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeutta. KHO totesi, että tulkinta on mahdollinen joko niin, että maankäyttö- ja rakennuslain säännökset nähdään tyhjentävinä, tai niin, että HLL 6.2 § täydentää erityissääntelyä.

Koska valmisteluaineistosta ei ollut löydettävissä perusteita sille, että alueellisen ympäristökeskuksen valitusoikeus haluttaisiin nimenomaan sulkea tietyissä tilanteissa pois, vaan päinvastoin Maankäyttö- ja rakennuslain 190.3 §:ssä viitataan yleisesti hallintolainkäyttölakiin, KHO katsoi, että valitusoikeutta tulee arvioida HLL 6.2 §:n perusteella. Kyseessä oli vähittäiskaupan suuryksikön rakennuslupa, jota koskevalla välillisellä ja nimenomaisella sääntelyllä katsottiin olevan merkittävä asema maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kun alueellisen ympäristökeskuksen tehtävänä nimenomaan maankäyttö- ja rakennuslain 18.2 §:n mukaisesti on valvoa kaavoittamisen ja rakentamisen lainmukaisuutta kunnissa, KHO katsoi, että sillä oli valitusoikeus HLL 6.2 §:n mukaisesti sen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi. KHO: 2003:90.

Seuraavassa tapauksessa alueellisella ympäristökeskuksella ei ollut valitusoikeutta hallinto-oikeuden tekemästä kunnan ympäristönsuojelumääräysten kumoamis- päätöksestä. Myös kunta oli tässä valittajana ja sen valitus tutkittiin. Kunnan intressi oli tässä luonnon edun suuntainen. Koska sääntely ympäristönsuojelumääräysten vireillepanovaatimuksesta puhevallan perusteena on kuitenkin muuttunut niin, että ELY saa valitusoikeuden riippumatta siitä, kuka ympäristönsuojelumääräyksen on pannut vireille, jätän tapauksen tarkemman analyysin sikseen.

KHO 2006:58. Alueellisella ympäristökeskuksella ei ollut valitusoikeutta kunnan ympäristönsuojelumääräyksiä koskevasta hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla määräyksiä oli muutettu, koska määräyksiä ei oltu vireillepantu alueellisen ympäristökeskuksen vaatimuksesta, vaan kunnan. Valitusoikeus määräytyi tässä kuntalain mukaisesti, jolloin valitusoikeus oli kunnan jäsenillä ja asianosaisilla. Ennen ympäristönsuojelumääräysten antamista alueellisella ympäristökeskuksella oli lausunnonantamismahdollisuus YSL 19.4 mukaan. Tämä ei kuitenkaan perustanut valitusoikeutta, kun siitä ei erikseen tähän tilanteeseen soveltuvasti ole säännelty. Kokkolan kunnanhallituksen valitus tutkittiin ja hallinto-oikeuden kumoava päätös kumottiin.

Viranomaispuhevallan, ja erityisesti alueellisten ympäristökeskusten osalta, kiistaton etu on ollut juridinen asiantuntemus ja valitusoikeuden tuloksellisuuteen luonnollisesti vaikuttaa myös se, että viranomaisten intressissä on pyrkiä nimenomaan lainmukaisiin ratkaisuihin. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisten pää-

tösten heikompi pysyvyys saattaa johtua niiden usein vain paikallisesta tietämyksestä, kun ympäristöasioissa lainmukaisuus kytkeytyy myös laajempaan näkökulmaan. Vaikka järjestöillä lieenee luonnontieteellistä tietoa valitustensa perusteeksi, ne eivät yllä aivan viranomaisten tasolle valitusten menestymisprosentissa. Muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa asioissa alueellisen ympäristökeskuksen valitus on menestynyt 80 %:ssa tapauksista ja samansuuntaisia ovat tulokset myös ympäristölupa-asioiden osalta.⁹²⁸ Tehokkuuden lisäksi viranomaispuhevallan etu on se, että viranomaisten toimintaa valvotaan, eivätkä ne aivan helposti voi alittaa toimivaltaansa ja jättää valittamatta. Aluehallinnon uudistuksessa ympäristöasiantuntemuksen säilyttäminen ensiasteen päätöksenteossa olisikin tärkeää, jotta ympäristöasiantuntemuksen huomioonottaminen ei siirry entistä korostuneemmin tuomioistuimille.

Ranskassa viranomaisten toimesta on toisaalta myös tuotu esille huoli, että ympäristöjärjestöjen tekninen ja oikeudellinen asiantuntemus ei ole riittävää. Tästä syystä niiden puhevallan käyttömahdollisuuksia on kavennettu tiukentamalla säännöksiä. Bélier toteaaakin, että ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen oikeuteen pääsy (access to justice) on siten Ranskassa uhan alla.⁹²⁹

4.9.3 *Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen*

Kunnassa ympäristönsuojelusta ja samalla luonnon edusta vastaa kunnanvaltuuston asettama ympäristönsuojeluviranomainen, esimerkiksi ympäristölautakunta. Sen tehtäviin kuuluu yleensä lupatehtävien lisäksi edunvalvontapuhevalta sekä myös laillisuusvalvonta⁹³⁰. Kunnan ympäristönsuojelutehtäviä hoitaa kunnan

⁹²⁸ Wähä 2004: 21–22. ja Similä ym. 2006 s. 21,26. Syinä tällaiselle professionaalisen asiantuntijuuden tehokkuudelle voidaan Saariston mukaan pitää sitä, että ”perinteiset asiantuntijaeliitit kykenevät argumentoimaan uskottavammin, vetoamaan aiempiin tieteellisiin tuloksiin sekä valjastamaan laajan asiantuntijakaartin omien näkemystensä tueksi.” Hän myös huomauttaa, että muiden tahojen esille nostamat perustelut voivat olla niin uusia, ettei niillä vielä ole laajaa yhteiskunnallista hyväksyntää eikä niille löydy tukea lainsäädännöstä. Saaristo 2000: 126. Ks. Syrjänen 2005: 196–197.

⁹²⁹ Bélier 2005: 61–62. Ks. myös Ebbesson 2001: 29. Ranskassa on erityisesti vuodesta 1995 ja viime vuosiin saakka suhtauduttu järjestöjen puhevaltaan varsin liberaalisti. Vuonna 1995 lainsäädännössä tunnustettiin järjestöjen puhevalta missä tahansa hallintopäätöksestä ympäristökysymyksessä, joka liittyy järjestön sääntöihin ja sen tarkoitukseen yleisen edun puolustajana. Prieur & Makowiak 2001: 229–230.

⁹³⁰ Kuusiniemi 2001a:122. Yleisemmin kunnallisoikeuden ja ympäristöoikeuden suhdetta pohtii kirjassaan Mäkinen (2004). Hän mm. tuo esille ympäristöperusoikeuden ja kuntalain erilaiset lähtökohdat osallistumisoikeuksien suhteen. Hänen mukaansa kunnan asukas –käsitteeseen kytkeytyvät vaikutusmahdollisuudet eivät täysin toteuta ympäristöperusoikeuden ilmentämää jokaisen mahdollisuutta vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Mäkinen 2004: 36. Mistään ihmiskeskeisyydestä irtautuvasta näkökohdasta ei kuitenkaan ole tässä kysymys, vaan

määräämä toimielin, mutta rajoituksena on, että se ei voi olla kunnanhallitus. Pennanen mukaan tämä rajoitus turvaa ympäristöasioiden hoidossa puolueettomuutta ja asiantuntemusta⁹³¹. Kuntien ympäristöhallinnosta annetun lain (1013/1996) 3 §:n perusteella kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toiminnan tavoite on varsin ihmiskeskeinen: *"Kunnan tulee alueellaan valvoa ja edistää ympäristönsuojelua siten, että luontoa ja muuta ympäristöä suojelemalla, hoitamalla ja kehittämällä turvataan kunnan asukkaille terveellinen, viihtyisä ja virikkeitä antava sekä luonnontaloudellisesti kestävä elinympäristö."* Toisaalta on luonnollista, että kunnan toiminnassa nimenomaan kuntalaisten etu on keskeinen.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen hoitaa ELY:n - tapaan myös ristiriitaisia tehtäviä, jotka voivat saattaa sen roolin luonnon edustajana kyseenalaiseksi. Esimerkiksi YSL 19 §:ssä mainituista kunnan ympäristönsuojelumääräyksistä poikkeuksen myöntää ympäristönsuojeluviranomainen, joka toisaalta käyttää 21 §:ssä mainittua puhevaltaa ympäristönsuojelun yleisen edun puolesta.⁹³² Hallituksen esityksessä aluehallintouudistusta koskien huomioitiin myös kunnan ympäristöviranomaisten puutteellinen asiantuntemus ja niukat resurssit ja nähtiin siksi aluehallintoviraston merkittävänä tehtävänä toimia kuntien tukijana ympäristölupaasioissa⁹³³. Warsta myös toteaa, että ympäristöpäätösten taso on havaittavasti noussut kuntien yhteistyön lisääntymisen ja kuntien määrän vähentymisen myötä⁹³⁴.

Ympäristönsuojelun laillisuusvalvonnan tehokkuudessa ja asiantuntemuksessa on myös eroja kunnittain. Ympäristörikosseurantatyöryhmän raportissa todetaan, että kuntien viranomaiset eivät tunne lainsäädännön mukaisia keinoja ja menettelytapoja valvonnassa riittävästi. Ristiriitaiset tehtävät voivat vaikuttaa valvonnan objektiivisuuteen ja myös kynnykseen tehdä esimerkiksi rikosilmoitus. Erityisenä puutteena raportissa havaittiin usean eri tehtävän yhdistelmävirat, joissa ympäristönsuojelutehtävien asema ei ole yhdenvertainen muiden tehtävien rinnalla. Valvontapäätöksiin jää täten menetelmätapavirheitä puutteellisesta asiantuntemuksesta johtuen.⁹³⁵

Mäkinen näkee ihmisen elinympäristön laajempaan esim. työympäristön tai kesämökin ympäristön kautta.

⁹³¹ Pennanen 2006: 13.

⁹³² Myös PeL:n 21 §:n suhteen viranomaisten valitusoikeus voi muodostua ongelmalliseksi, koska jo esim. ympäristöluvan käsittelyvaiheessa viranomainen saatetaan nähdä asianosaisen muodollisena vastapuolena. Ks. Mäenpää 2005: 275. Saaristo (2000: 65) tuo esille myös kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen suhteen kunnan kokonaisuuteen työnantajaan suuntautuvan lojaalisuuden muodossa. Hän myös toteaa, että virkamiehet joutuvat kunnissa luovimaan kuntalaisten muodostamien liikkeiden ja painostusryhmien sekä poliittisten puolueiden välillä.

⁹³³ HE 161/2009 vp, s. 79. Ks. kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen toimivallasta: Leinonen ym. 2008: 124–126.

⁹³⁴ Warsta 2008a: 60.

⁹³⁵ Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä 2005: 3,16. Ks. myös Warsta 2008a: 60.

Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen puhevalta ei kuitenkaan ole yhtä laaja, kuin ELY:n. Erityissääntelyn nojalla valitusoikeus on lähinnä YSL 97.1,4 §:n nojalla vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella sekä LSL:n 62.2 §:n mukaisesti hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tekemä päätös on kumottu. Maankäyttö- ja rakennuslain 191 §:n mukaan valitusoikeus kaavan ja rakennusjärjestyksen hyväksymistä koskevasta päätöksestä on muullakin viranomaisella kuin ELY:llä toimialaansa kuuluvissa asioissa. Näin myös 193 §:n poikkeamispäätöksestä ja suunnittelutarveratkaisusta. Näissäkin asioissa kunnan ympäristönsuojeluviranomaisella saattaa siten olla valitusoikeus (esimerkiksi kaavapäätöksestä) tai jatkovalitusoikeus, jos se on itse ollut päätöksentekijänä esimerkiksi suunnittelutarveratkaisussa.

Seuraavassa tapauksessa oli kyse maa-aineslain mukaisesta kalliokiviainesten louhinnasta, jolla epäiltiin olevan haitallisia vaikutuksia maisemakuvaan sekä melu- ja pölyhaittoja aiheuttavia vaikutuksia, sekä mahdollisesti vaikutusta pohjaveden laatuun. Sisällöllisesti KHO ratkaisi luvan hakijan eduksi. Maa-aineslaissa ei ole erityissääntelyä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen valitusoikeudesta, mutta KHO totesi, että ympäristölautakunta toimii sekä lupaviranomaisena että valvontaviranomaisena maa-aineslain mukaan, jota tähän tapaukseen sovelletaan ja ympäristölautakunta huolehtii myös muutoin lain nojalla ympäristönsuojelutehtävistä, jolloin lautakunnalla on siten valitusoikeus valvottavana olevan julkisen edun perusteella, HLL 6.2 §:n sekä kuntalain 100 § mukaisesti, kun sen tekemä luvan epäävä päätös kumottiin. Myös alueellisella ympäristökeskuksella olisi ollut valitusoikeus maa-aineslain mukaisissa lupa-asioissa, mutta sen ei katsottu vaikuttavan ympäristölautakunnan valitusoikeuteen kaventavasti.⁹³⁶

Maa-aineslain mukaisena lupaviranomaisena ja valvontaviranomaisena toimivalta kaupungin ympäristölautakunnalla oli valvottavanaan olevan julkisen edun perusteella oikeus tehdä valitus hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla hallinto-oikeus oli kumonnut ympäristölautakunnan lupaviranomaisena tekemän päätöksen hylättyä maa-aineslain mukainen lupahakemus ja palauttanut asian lautakunnalle uudel-

⁹³⁶ KHO 2004: 54. Kaupunginhallitus ei ollut käsiteltävässä asiassa asianosainen - kaupunginhallitus ei voi saada valitusoikeutta pelkästään sillä perusteella, että kunnallisvalituksella valitettavassa asiassa kunnan toimielimen päätös on kumottu. KHO katsoi, ettei kaupunginhallituksella myöskään ollut asiassa valvottavanaan julkista etua, jota HLL 6.2 §:ssä tarkoitetaan, joten edellä mainittujen seikkojen valossa kaupunginhallituksella ei ollut valitusoikeutta. KHO 2004: 54. Ks. myös kunnanhallituksen valitusoikeudesta delegoidussa asiassa KHO 2003: 85 ja Mäkinen 2004: 74. Kunnan osalta valitusoikeus on usein järjestetty erityissääntelyllä, silloin kun tarvetta on *kunnan intressin* edustamiseen, koska sen asema jotain tiettyä yleistä etua valvovana viranomaisena on hankala osoittaa, kun koko kunnan intressit ovat niin moninaiset.

leen käsiteltäväksi. Sen sijaan kaupunginhallituksella ei ollut oikeutta tehdä valitusta hallinto-oikeuden päätöksestä. KHO 2004:54.

Aer huomauttaakin, että päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus kunnallisasiassa on merkittävä kuntien itsehallinnon kannalta. Siksi hän pitää tarpeellisena, että jatkovalitusoikeudesta säädettäisiin näissä tilanteissa lailla niin, että selvennettäisiin valitusoikeuden rajat ja ala. Kuten edellisestä tapauksesta tuli ilmi, kysymys koskee erityisesti kunnanhallituksen asemaa yleisenä valitusoikeuden käyttäjänä kunnan puolesta ja toisaalta lautakuntien asemaa itsenäisenä valitusoikeuden käyttäjänä päätöksen tehneenä viranomaisena.⁹³⁷

4.10 *Menettelyllinen eriytyminen hallintoprosessissa*

Edellä esitetyistä jaksosta voidaan loppuyhteenvedon todeta yleisemmin hallintolainkäytön kokonaisuutta tarkasteltaessa, että hallintoprosessi on eriytynyt jossain määrin erityyppisiin ja –luonteisiin prosessin lajeihin erilaisista asiaryhmistä johtuen. Tämä voidaan nähdä yhtenä hallinto-oikeuden kehityspiirteinä. Menettelyperiaatteiden painopiste ja merkitys vaihtelevat tästä syystä ja hallintolainkäyttölaista poikkeamisen mahdollistavat useat erityissäännökset. Menettelyjen eriytmistä voidaan perustella Mäenpään mukaan muun muassa sillä, että oikeusturva-menettelyjen käyttäjät eroavat toisistaan yhä enemmän menettelyllisten edellytysten kannalta⁹³⁸. Ympäristöoikeuden erityisissä oikeussuhteissa esimerkiksi perinteinen hallintoprosessin lähtökohta heikosta asianosaisesta ja vahvasta yleisen edun edustajasta ei kata koko todellisuutta. Ympäristöoikeus ei ole kuitenkaan ainut eriytyvä alue, sillä Siitari-Vanne näkee tarpeen kehittää uudentyyppisiä prosessuaalisia säännöksiä myös vaikkapa niiden hallintoasioiden muutoksenhaun käsittelemiseksi, joilla on huomattavia liittymiä rikosoikeudelliseen sääntelyyn tai ihmisoikeussopimuksen tulkintamielessä syyteasioihin⁹³⁹.

Prosessuaalisesti erityisprosessit eivät kuitenkaan ole täysin itsenäisiä menettelykokonaisuuksia, vaan vain joissain suhteissa perusprosessista poikkeavia. Esimerkiksi juuri ympäristöasioissa hallintolainkäyttölaki tulee edelleen tietyissä tilanteissa sovellettavaksi valitusoikeuden osalta erityissääntelyn kehityksestä huolimatta ja perinteinen asianosaisen asema on säilytetty uuden kehityksen rinnalla.

⁹³⁷ Aer 2006: 51–52.

⁹³⁸ Mäenpää 2005: 20–21.31. Ks. eriytymisen tarpeesta myös Siitari-Vanne 2005: 145.

⁹³⁹ Siitari-Vanne 2005: 144.

Hallinto-oikeuden kehityspiirteet seuraavat myös koko oikeuden kehityspiirteitä. Yksi koko oikeusjärjestykselle leimallinen piirre on esimerkiksi oikeuden privatisointi. Julkisen tehtävät siirtyvät yksityisille tahoille ja toisaalta yksityiset tahot ja yksityiset tehtävät tai niiden käsittelytavat vaikuttavat julkiseen sektoriin. Myös ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevallan voi nähdä osana kehitystä, kun ne täydentävät viranomaisen toimintaa ympäristösektorilla.⁹⁴⁰

Menettelyllisen eriytymisen tarpeet tulevat mielestäni prosessiin aineellisen lainsäädännön tavoitteista ja suojan kohteesta. Siten esimerkiksi ympäristöasioissa vireillepano ja asianosaisuus määräytyvät eri tavoin kuin esimerkiksi veroprosessissa. Menettelyllinen sääntely siis seuraa aineellisen lainsäädännön kehitystä⁹⁴¹. Hallinto-oikeudellinen oikeussuhde⁹⁴² muuttuu myös sitä kautta, kun lainsäädännössä esiintyvät oikeudet ja edut muuttuvat osittain diffuuseiksi, yleisiksi oikeuksiksi ja eduiksi, joiden konkreettista sisältöä on vaikea määritellä täsmällisesti ja niiden luonne ei palaudu välttämättä kenenkään subjektiiviseksi oikeudeksi⁹⁴³. Tuori näkee tämän suuntaisessa kehityksessä vaaroja, ja pyrkii korostamaan hallinto-oikeuden itsenäistä luonnetta ja heikomman suojaa sen ominaispiirteinä. Uusienkaan kehitystrendien puristuksessa ei tulisi hänen mukaansa lähteä seuraamaan linjaa, jossa hallinto-oikeuden näkökulma vaihtuisi yhteiskunnan tavoitteita ja keinoja seuraavaksi juridis-tekniseksi välineeksi.⁹⁴⁴ Mäenpään edellä esittämä näkemys oikeuksien ja etujen muuttumisesta diffuuseiksi tosin pakottaisi hallinto-oikeuden ainakin osittain tähän Tuorin pelkäämään muottiin. Vastavoimaa tälle kehitykselle on turha hakea perusoikeuksistaan, vaikka ne hallintoa ja lainkäyttöä sitovatkin, koska niiden sisällön muotoilu seuraa myös edellä mainittua diffuusua linjaa.

⁹⁴⁰ Ks. Ervasti 2005: 368. Ks. myös Tuori 2003b: 234, 244 ja Wilhelmsson 1997: 1183.

⁹⁴¹ Voidaan myös nähdä, että aineellinen sääntely edeltää myös joissain tapauksissa perusoikeuksien tasolla kykyä huomioida uusia oikeuksia. Ks. Nuotio 2001: 24–25.

⁹⁴² Ks. hallinto-oikeudellisen oikeussuhteen käsitteestä: Mäenpää 1989: 38–42. Mäenpää toi tämän uuden käsitteen esille tarkastellessaan muutosta, jossa hallintotoiminnan keskiöön - yksittäisten hallintopäätösten oheen - tuli hallinnon ja yksityisten oikeushenkilöiden välinen tai hallintoviranomaisten keskeinen hallinto-oikeudellinen suhde. Tällaisen suhteen muodostumisen kannalta keskeistä oli osapuolten välinen vuorovaikutus ja erilaiset suhteeseen vaikuttavat toimet kokonaisuutena.

⁹⁴³ Mäenpää 2005: 29. Ks. Wilhelmsson, joka vastuuoikeutta määritellessään toteaa, ettei oikeudellinen maailmankuva voi kiinnittää huomiota enää ensisijaisesti pysyviin ja muuttumattomiin valtion takaamiin subjektiivisiin oikeuksiin. Hajonnut subjekti vaatii hänen mukaansa ajattelua pikemminkin rooleissa kuin oikeuksissa. Wilhelmsson 1997: 1187.

⁹⁴⁴ Tuori 2003b: 242. Oikeuden instrumentaalisuus, eli tavoitteellinen yhteiskunnan ohjaus, on hyvinvointivaltiollisen kehityksen tunnuspiirteitä. Tämän toteuttamiseen tarvitaan joustavia normeja. Hautamäki 2003:171. Ks. hyvinvointivaltion ja oikeusvaltion suhteeseen liittyvästä keskustelusta myös Ervo 2005: 96.

Eriytymistä ei voida pitää vain julkisoikeuden kehityspiirteenä. Esimerkiksi Wilhelmsson on tuonut esille samankaltaisia piirteitä siviilioikeuden puolelta. Painopiste velvoiteoikeuden sääntelyssä ja käsitteissä siirtyy hänen mukaansa yleisestä kohti erityistä kattaen erilaisen oikeudellisen aineiston ja argumentointitavat. Wilhelmsson vielä lisää, että tästä kehityksestä huolimatta oikeustiede voi konstruoida käsitteitä ja periaatteita eri tasoille. Ympäristöoikeudessa esiintyy ”erityisiä yleisiä oppeja”, mutta myös ”yleisiä yleisiä oppeja”. Wilhelmsson tosin varoittaa vetämästä mielivaltaisia rajoja tällaisten yleisten oppien kategorioiden välille. Hän ei myöskään liitä yleisiä oppeja välttämättä oikeudenalajärjestelmän rakentamiseen, sillä mahdollisuus rakentaa johdonmukaisia yleisten oppien rakennelmia kaventuu jatkuvasti ja ne kohdistuvat yhä rajatumpiin ”oikeudenaloihin”. Sisäinen oikeudenalakohereenssi puristaisi ”oikeudenalat” yhä suppeampiin ja rajatumpiin kokonaisuuksiin.⁹⁴⁵ Ympäristöoikeuden ongelmana pitäisin juuri tätä – yleisten oppien avulla on erittäin vaikea saavuttaa oikeudenalan sisäistä koherenssia, kun oikeudenala on hyvin arvopluralistinen. Ympäristöoikeuden sisällä nimittäin eriytyy yleisiä oppeja, minkä voi joko hyväksyä osaksi myöhäismodernia oikeutta tai perinteisen koherenssin ja eriytyvien yleisten oppien liitoksen pakottamana ryhtyä kokoamaan yhä suppeampaa uutta oikeudenalaa, kuten Kokko tekee biodiversiteettioikeutta käsittelevässä väitöskirjassaan.

Eriytymisen hyväksyminen mahdollistaa avoimuuden järkeville ratkaisumahdollisuuksille. Kääntäen tämä tarkoittaa, että jos vahvassa oikeudenalakohereenssissa yritetään väkisin pitäytyä tukeutumalla ”yleisiin yleisiin oppeihin”, joudutaan näennäisargumentaation suohon. Poikkeukset jäävät tavallaan kyllä näkymättömiä, mutta ne eivät kuitenkaan poistu, koska ne ovat osa reaalityodellisuutta.⁹⁴⁶ Tästä ongelmasta hyvänä esimerkkinä tässä tutkimuksessa näyttäytyvät monet valitusoikeutta määrittelevät oikeustapaukset, joissa ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevaltaa yritetään tarkastella perinteisen asianosaiskäsitteen kautta.

Meillä ympäristöoikeus nojautuu vielä vahvasti perinteisiin hallinto-oikeudellisiin säännöksiin ja periaatteisiin, vaikka toisaalta juuri ympäristöoikeuden alalla eriytymistä muista hallinto-oikeuden aloista on tapahtunut ehkä kaikkein eniten. Tällaisia vahvasti hallinto-oikeudellisiin traditioihin nojaavia järjestelmiä löytyy muualtakin. Pohjoismaista esimerkiksi Tanskassa hallinto-oikeuden traditiot näkyvät voimakkaasti ympäristöoikeuden juurina⁹⁴⁷.

⁹⁴⁵ Wilhelmsson 2004: 202-206. Ks. Tuori 2003b: 247 ja Tuori 2007: 217-218.

⁹⁴⁶ Wilhelmsson 2004: 214-219.

⁹⁴⁷ Basse & Anker 2001: 150.

IV LUONNON EDUSTAJIEN PUHEVALTA JA TULEVAISUUDEN HAASTEET

1. VOIKO TUOMIOISTUIN OLLA LUONNON EDUSTAJA?

1.1 Tuomioistuimen rooli ympäristöhallintoprosessissa

Tuomioistuimen rooli on viime aikoina noussut keskusteluun sekä yleisesti oikeustieteessä, että erityisesti ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudesta esille on tuotu muun muassa näkökulmia, joiden mukaan tuomioistuimet ovat keskeisessä roolissa kestävän kehityksen vartijoina ja tulevien sukupolvien oikeuksien turvaajana. Eri maissa tuomioistuimilla on kuitenkin erilainen merkitys. Erilaiset merkitykset eivät johdu pelkästään siitä, onko valtio roomanis-germaaniseen vai common-law perheeseen luokiteltava, vaan myös esimerkiksi roomanis-germaanisten maiden sisältä löytyy vaihtelua. Syynä tähän saattaa olla esimerkiksi EU-oikeuden merkitys tai puhevallan laajuus tarkasteltavassa maassa.⁹⁴⁸

Hollannissa Verschuuren näkee tuomioistuinten roolin voimakkaana, johtuen juurikin EU-oikeuden huomattavasta merkityksestä maassa, sekä suhteellisen laajasta tuomioistuimeen pääsystä actio populariksen poistumisesta huolimatta. Ympäristöasiat ovat keskeisiä myös siksi, että Hollannin pinta-ala on pieni suhteessa väkilukuun, jolloin esimerkiksi infrastruktuurin ja ympäristön yhteentörmäykset ovat tavallisia.⁹⁴⁹ Tuomioistuinten rooli on perinteisesti erityisen vahva common law -maissa. Ne kuitenkin kytkeytyvät yleensä voimakkaasti oikeusdiskurssiin ja ihmisten henkilökohtaisiin intresseihin kytkeytymättömät ympäristöoikeuden osa-alueet voivat jäädä tarkastelun ulkopuolelle, vaikka toisaalta common law -maissa tuomioistuimeen pääsy ei ole niin rajoitettua, kuin monissa roomanis-germaanisissa valtioissa. Jälkimmäisissä viranomaisten rooli on yleensä vahvempi erilaisesta hyvinvointivaltiollisesta näkemyksestä johtuen. Yhteistä sekä common law -maille että roomanis-germaanisen alueen tuomioistuimille on toisaalta se, että ympäristöoikeudellisten tapausten vaatiessa monitahoista tieteellistä tietoa, tuomioistuin jättää mielellään tilaa asiantuntijatiedolle.⁹⁵⁰

⁹⁴⁸ Ks. esim. Hollannin osalta Verschuuren 2009: 55.

⁹⁴⁹ Verschuuren 2009: 55–56.

⁹⁵⁰ Ks. esim. Kanadan osalta Benidickson & McLeod-Kilmurray 2009: 210 ja Australian osalta Pearson 2009: 340–341.

Virallisperiaatteen rooli on meillä hallintoprosessissa erityisesti siviiliprosessiin verrattuna korostuneempi, koska voidaan nähdä, että prosessiasetelma on hallinto-oikeudessa epätasapainossa asianosaisen vahingoksi⁹⁵¹. Kun ihmisoikeusajattelu löi ”itsensä läpi” pelättiin virallisperiaatteen olevan vastoin ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaa ja muutenkin poistavan hallintolainkäyttöjärjestelmän ominaispiirteet suhteessa yleiseen prosessiin. Pelon taustalla on fair trial –ajattelun läheiset kytkennät common law ajatteluun, jossa edellisen kaltaisia eroja ei perinteisesti ole.⁹⁵² Virallisperiaate on kuitenkin edelleen säilynyt hallintoprosessimme ominaispiirteenä. Virallisperiaatteen soveltaminen hallintoprosessissakin tosin on asia- ja tilannesidonnaista. Keskeisiä virallisperiaatteen elementtejä selvitysvaiheessa ovat hallintotuomioistuimen huolehtimisvelvollisuus (yleinen velvollisuus huolehtia että asia tulee selvitettyksi), aktiivinen selvitysvelvollisuus (velvollisuus hankkia selvitystä viran puolesta) ja materiaallinen prosessin johto (velvollisuus huolehtia selvityksen riittävydestä ja kattavuudesta). Näistä erityisesti aktiivinen selvitysvelvollisuus ei aktualisoidu kaikissa tapauksissa, vaan on toissijainen osapuolten selvityksen esittämisvelvollisuuden suhteen.⁹⁵³

On huomattava, että kunnallisvalituksissa hallintotuomioistuimen selvitysvelvollisuuden sisältö on erilaajuinen kuin hallintovalituksissa. Leinonen ym. toteavat, ettei kunnallisvalituksena käsiteltävässä asiassa valittajaa tai päätöksen tehnyttä viranomaista voida pyytää esittämään sellaista lisäselvitystä, joka johtaisi kuntalain vastaisesti valitusperusteiden ja valituksessa esitettyjen vaatimusten kiellettyyn laajentamiseen. Hallintovalituksissa selvityspyyntö voi sen sijaan kohdistua hieman valitusperusteita laajemmin esimerkiksi sellaiseen seikkaan, joka muutoin ilmenee asiakirjoista ja jonka tuomioistuin voi viran puolesta ottaa huomioon.⁹⁵⁴

HLL 33.2 § rajaa – sekä mahdollistaa valitusviranomaiselle eriasteisen selvitysvelvollisuuden, sillä sen mukaan ”[v]alitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat.” Hallintoprosessin osallisten erilaisista edellytyk-

⁹⁵¹ Näin esim. Mattila 2008: 285. Ks. materiaalisesta prosessinjohtosta rikosprosessissa Ervo 2005: 398–400. Toki voidaan myös sanoa, että virallisperiaate omaa merkityksen rikosprosessisakin. Tämä näkyy käytännössä siinä, että oikeussuojaa annetaan yksityisen henkilön tahdosta riippumatta. Asianomistajarikoksia lukuun ottamatta syyttäjällä on syyteoikeus riippumatta asianomistajan tahdosta. Rikosasioissa selvittämisvelvollisuuden jakautumiseen vaikuttaa myös se, että syytetyllä ei ole velvollisuutta myötävaikuttaa asian käsittelyyn. Jokela 2000: 26. Ks. myös Hallberg ym. 1997: 243–246.

⁹⁵² Pellonpää 2008: 640–642, joka myös huomioi päinvastaisen kehityksen, eli nimenomaan Isossa-Britanniassa on syntymässä jossain määrini erillinen kaksiasteinen hallintotuomioistuinjärjestelmä.

⁹⁵³ Mäenpää 2005: 361–364. Ks. myös Mattila 2008: 284–285. Hallberg (2005: 75) tuo esille huolensa hallintoprosessin aktiivisen prosessinjohton väheksymisestä.

⁹⁵⁴ Leinonen ym. 2008: 362.

sistä johtuen tuomioistuin voi siis hankkia selvitystä laajemmin viran puolesta. Asian laatu voi puolestaan viitata vaikkapa juuri ympäristöasioihin, joissa luonnon erityislaatuinen asema prosessissa vaatii asian selvittämistä viran puolesta. Asetelma on tuttu lastensuojeluasioista, joissa tuomioistuin hankkii usein selvitystä lapsen edun vuoksi viran puolesta laajemmin, kuin mitä osapuolet ovat itse tuoneet prosessiin. Käytännössä tuomioistuin kuitenkin harvoin näin korostuneesti soveltaa virallisperiaatetta ympäristöasioissa. Asian laatu voi viitata myös voimakkaaseen julkiseen intressiin.⁹⁵⁵

Tuomioistuimen selvitysvelvollisuudella on yhteys kysymykseen tuomioistuimen riippumattomuudesta ja siksi asian selvittämisen tulee aina pysyä niissä rajoissa, joissa tuomioistuimen riippumattomuus ei vaarannu. Asian laatu ei voi siten johtaa sen tasoiseen selvitysvelvollisuuteen, joka heikentää prosessin tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Mäenpään mukaan yleisen intressin merkitys asian laatua määrittelevänä tekijänä ei voi esimerkiksi johtaa siihen, että hallintotuomioistuin ryhtyy päätöksen tehneen viranomaisen aktiiviseksi tukijaksi.⁹⁵⁶ Myös Aer toteaa, että oikeudenkäynnin tasapuolisuuden nimissä viranomaistaho ei voi saada hallintoprosessissa erityiskohtelua sillä perusteella, että sille kuuluu julkisen edun toteuttaminen, tai sen toimiin kohdistuu julkinen luotettavuus taikka legaliteettiolettama.⁹⁵⁷ Tuomioistuimen tulee siis olla riippumaton muiden tahojen vaikutuksesta. Näitä muita tahoja voivat olla hallitusvallan käyttäjä ja viranomainen, lainsäätäjä sekä oikeusriidan osapuolet. Tuomarien tulee olla riippumattomia myös toisistaan. Mattila toteaa, että yksittäistapauksissa tuomioistuimen päätöksentekoon voidaan vaikuttaa vain lakiin perustuvilla prosessitoimilla.⁹⁵⁸

⁹⁵⁵ Ks. HE 217/1995 vp. s. 60, Oikeusministeriö 1994: 297–298; Kulla 2008: 197, Mäenpää 2005: 248–249 ja Hallberg ym. 1997: 252.

⁹⁵⁶ Mäenpää 2005: 377. Se mitä hallintotuomioistuimet ovat oikeutettuja ottamaan huomioon tapauksia ratkaistessaan viran puolesta *ex officio*, vaihtelee Euroopassa. Italiassa esimerkiksi tuomioistuin on tarkemmin sidottu asianosaisen vaatimusten perusteisiin, kuin Saksassa ja Englannissa joissa tuomioistuimen rooli on suurempi. Eliantonio 2009: 143–145, 160, 166–167.

⁹⁵⁷ Aer 2000: 147. Ks. hallintotoiminnan ja –prosessin eroista myös Mäenpää 2005: 15.

⁹⁵⁸ Mattila 2008: 281 ja Aer 2000: 167. Riippumattomuuden yksi osa on myös tuomarien puolueettomuus, jota takaavat mm. tuomarien esteettömyys, objektiivisuus ja ennakkoluulottomuus. HE 109/1999 vp s.6.

Ympäristöasioissa tuomioistuimen aktiivista roolia ja virallisperiaatteen soveltamista luonnon hyväksi voivat siis puoltaa:

- * asian laatu (erityispiirteet)
- * vahva yleinen intressi
- * lainkäytön pelkästä subjektiivisesta oikeusturvasta irtautuva valvonnallinen, ohjaava ja instrumentaalinen funktio

Hallintoprosessissa virallisperiaate mahdollistaa tuomareille vahvemman roolin, mutta koska menettely on eriytynyt hallintoprosessissakin asiaryhmästä riippuen, myös tuomioistuimen rooli vaihtelee asiasta riippuen⁹⁵⁹. Yleisiä syitä sille, että hallintoprosessissa asiaa selvitetään voimakkaammin tuomioistuimen toimesta aineellisen totuuden saavuttamiseksi, ovat hallinnon lainalaisuus, tehokkaan oikeussuojan vaatimus, hallintoasioiden indispositiivinen luonne, osittain puutteellinen kaksiasianosaissuhde sekä julkinen intressi⁹⁶⁰. Mäenpään mukaan yleensä on ajateltu, että kun prosessissa yksilön oikeusturva ja/tai yleinen intressi on erityisen merkittävä, virallisperiaatteella on suurempi painoarvo⁹⁶¹.

Virallisperiaatteen kauttakkin tavoitellaan aineellista totuutta. Erona rikosprosessiin on se, että rikosprosessi voidaan käynnistää asianosaisen tahdosta riippumatta, hallintoprosessi puolestaan vaatii asianosaisen valituksen tai hakemuksen. Asianosainen myös määrittää hallintoprosessissa valituksen kohteen ja vaatimukset asiassa. Tältä osin on kyse asianosaisen määräämisperiaatteesta.⁹⁶² Hallintotuomioistuin voi kuitenkin viran puolesta kutsua todistajia tai huomioida erityisesti menettelyyn ja toimivaltaan liittyviä virheitä, joita asianosaiset eivät ole valitusperusteenaan varsinaisesti tuoneet esille. Tuomareille suunnatussa Ervastin ja Kallioisen kyselytutkimuksessa osa koki, että tietyt hallintoprosessin piirteet, kuten tuomioistuimen selvittämisvelvollisuus voisi siirtyä myös yleisiin tuomioistuimiin, mikä edesauttaisi oikean totuuden löytymistä käsiteltävässä asiassa. Asianajajat taas totesivat päinvastoin, eli korostivat tuomioistuimen puolueettomuutta ja hallintolainkäytön kehittämistä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset täyttäväksi.⁹⁶³

⁹⁵⁹ Ks. Tarukannel & Jukarainen 1999:39; Mäenpää 2005: 22 ja Merikoski 1968: 39.

⁹⁶⁰ Ks. HE 217/1995 vp. s. 58. Ks. hallintolainkäytön erityispiirteistä myös Alén 2007: 2-3.

⁹⁶¹ Mäenpää 2005: 22.

⁹⁶² Ks. Mäenpää 2005: 85. Ks. Vihervuori 2004a: 506.

⁹⁶³ Ks. Ervasti ja Kallioinen 2003: 78–80. Ks. Mäkinen 2010: 66.

Tuomioistuimen roolista rikosprosessissa todettakoon vielä, että nykyään rikosprosessin ominaispiirteisiin kuuluu se, että tuomioistuin ei aktiivisesti osallistu selvityksen hankkimiseen. Rikosprosessiuudistus nimittäin tasapainotti syytetyn näkökulmasta prosessia niin, että syyttäjää ja syytettyä (asianajaja) ovat tasavertaisessa asemassa, eikä syytettyä vastassa ole kuvainnollisesti kahta syyttäjää, kuten Fredman toteaa.⁹⁶⁴ Kyse on akkusatorisen menetelmän vahvistamisesta yleisen eurooppalaisen kehityksen mukaisesti. Akkusatorisessa menetelmässä syyttäminen ja todisteiden hankinta ja näytön esittäminen kuuluvat yleensä syyttäjälle, eikä tuomioistuimelle. Tällöin tuomioistuin on myös sidottu asianosaisten vaatimuksiin.⁹⁶⁵

Luonnon kannalta tällainen kehitys ei ole prosessissa edullinen, sillä asian selvittäminen myös tuomioistuimen toimesta lisäisi aineellisen totuuden saavuttamisen mahdollisuutta, ja tasapainottaisi siten luonnon puolesta käytettävän puhevallan puutteita hallintoprosessiin verrattuna. Toisaalta syytetyn oikeusturvan kannalta relevantimpi ratkaisu rikosprosessissa olisi juuri viranomaisten ja järjestöjen puhevallan kasvattaminen ja tuomioistuimen roolin pitäminen nykyisellään. Tuomioistuimen riippumattomuus kun on kuitenkin hyvin tärkeä perus- ja ihmisoi-
keus, eikä riippumattomuus saa vaarantua rakenteellisista syistä⁹⁶⁶.

Hallintoprosessissa meillä päätöksen tehnyt viranomaista ei nähdä asianosaisena, mikä saattaa myös johtaa siihen, että tuomioistuin ottaa yleisen edun huomioon korostuneemmin. Euroopan ihmisoikeussopimukseen ei vastoin ennakoarvioita tuonut meille hallintolainkäyttöön kaksiasianosaissuhdetta tai muodostanut estettä hallintotuomioistuinten vahvalle prosessuaaliselle roolille⁹⁶⁷. Käytännössä tämä näkyy siinä, että viranomainen ei esimerkiksi saa pelkästään päätöksentekijän roolistaan johtuen valitusoikeutta, jollei siitä ole erityissääntelyä ja HLL 6.2 § ei sovellu.⁹⁶⁸ Toisaalta koska viranomainen ei ole asianosainen hallintoprosessissa, viranomaista voidaan kuulla todistajana asiassa, jonka valituksenalaisen päätöksen tekemiseen tämä viranomainen on osallistunut. Asianosainen taas ei voi olla todistajan asemassa hallintoprosessissa.⁹⁶⁹ Käytännössä erityissääntelyllä on myös ympäristöoikeudessa muotoiltu viranomaisen asema hallintoprosessissa sellaiseksi, että se muistuttaa asianosaisen asemaa⁹⁷⁰. Ja toisaalta luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöille jää tässä mielessä myös täydentävä ja prosessia tasapainottava rooli. Kun luonnolla on muitakin edustajia kuin viranomaiset, ei se,

⁹⁶⁴ Fredman 1999: 675–677. Ks. myös Ervo 2005: 312, jossa hän kuvaa tuomari rikosprosessissa siltana ja suodattimena asianosaisten välillä.

⁹⁶⁵ Jokela 2000: 24–25.

⁹⁶⁶ Ks. esim. Virolainen 2004: 449–452.

⁹⁶⁷ Ks. Halila 2000: 263–266, 317 ja Aer 2006: 32.

⁹⁶⁸ Ks. Kuusikko 2003: 107.

⁹⁶⁹ Ks. esim. Ervasti ja Kallioinen 2003: 118 ja Siitari-Vanne 2000: 1232.

⁹⁷⁰ Ks. HE 217/1995 vp. s.20.

että viranomainen ei voi virallisperiaatteesta johtuen ryhtyä asianosaisen vastapuoleksi, johda siten välttämättä tuomioistuimen aktiivisempaan rooliin.

Viranomaiselta odotetaan objektiivisuutta hallintomenettelyssä, jolloin jonkin intressin puolustaminen tuomioistuimessa saattaisi heijastua asian käsittelyyn jo hallintomenettelyssä. Ruotsissa on kuitenkin viranomaisista tehty hallintoprosessin asianosaisia⁹⁷¹. Tämän vaikutuksena tuomioistuimen rooli on muuttunut. Mäenpää esimerkiksi toteaa, että Ruotsissa viranomaiselle hallintoprosessissa myönnetty asianosaisasema on johtanut tuomioistuimen prosessuaalisen roolin passiivitumiseen. Tämä ei tietysti ole välttämättä ongelma, sillä kuten edellä totesin, hyväksyttävänä ei voitane pitää sitäkään kehitystä, että hallintotuomioistuin joutuu aktiiviseen yleisen edun valvojan tehtävään.⁹⁷² Darpö ym. taas huomauttavat kaksiasianosaissuhteen Ruotsissa nimenomaan ympäristöasioissa vahvistuneen siitä syystä, että ympäristötuomioistuimet toimivat osana yleisiä tuomioistuimia.⁹⁷³ Välttämättä hallintoviranomaisen asianosaisasema ja virallisperiaate tuomioistuimessa eivät ole kuitenkaan toisilleen vastakkaisia kehityssuuntia. Esimerkiksi Tarukannel ja Jukarainen toteavat, että asianosaisuus voidaan muodostaa sellaiseksi, että sekä selvittämisvelvollisuuden myönteiset ominaisuudet että tuomioistuimen puolueettomuus säilytetään⁹⁷⁴. Toisaalta meillä Ruotsin kaltainen ratkaisu olisi ongelmallinen erityisesti ympäristöasioissa siitä syystä, että yleisiä etuja valvovia ja valittamaan oikeutettuja viranomaisia on samassa asiassa useita. Päätöksen tehneen viranomaisen ja valvovan viranomaisen roolit on myös nimenomaisesti pyritty meillä eriyttämään (esim. vesi ja ympäristönsuojelulain mukaiset päätökset).

Muualla Euroopassa tuomioistuimen rooli vaihtelee selvitysten hankinnassa. Ruotsissa tuomioistuimilla on asian selvittämisvelvollisuus *ex officio*, mikä johtaa siihen, ettei se ole sidottu osapuolten argumentteihin⁹⁷⁵. Tanskassa muutoksenhakulautakunnat toimivat yleisten tuomioistuinten ohella muutoksenhakuinstansseina ja niiden velvollisuutena on myös selvittää tapausta *ex officio*⁹⁷⁶. Portugalissakin tuomioistuin voi myös omasta aloitteestaan hankkia näyttöä, eikä ole tässä suhteessa sidottu osapuolten aloitteisiin. Erityisesti Saksassa tuomioistui-

⁹⁷¹ Ruotsin hallintoprosessilaki (förvaltningsprocesslagen) 7a §.

⁹⁷² Mäenpää 2005: 245. Ks. myös Siitari-Vanne 2000: 1233. Alén näkee kaksiasianosaissuhteen etuna myös sen, että muutoksenhakija voi tällöin kokea viranomaistahon näkyvämmäksi ja omat vaikutusmahdollisuutensa todellisemmiksi, jolloin tarve jatkovalittamiseen tai ylimääräiseen muutoksenhakuun voisi vähentyä. Alén 2007: 147.

⁹⁷³ Ks. Darpö 2009: 630. Ks. Strömberg & Lundell 2008 59 ja Nordh 1999: 395.

⁹⁷⁴ Tarukannel & Jukarainen 1999: 43. Ks. myös Tarukannel 2002: 103, jossa hän peräänkuuluttaa hallintoviranomaisen muodollisen parttiaseaman järjestämistä hallintolainkäytössä nykyistä selkeämmäksi lainsäädäntömuutoksia.

⁹⁷⁵ Ebbesson 2001c: 446, 453. Ks. myös Darpö ym. 2009: 627–628.

⁹⁷⁶ Kjellerup 2005: 22. Ks. Basse & anker 2001: 173.

men rooli selvityksen hankinnassa on hyvin voimakas ja esimerkiksi Italiassa ja Englannissa taas asianosaisella on merkittävämpi rooli. EU-oikeus myös näyttää sallivan tällaiset vaihtelut kansallisissa järjestelmissä niin kauan, kun ne eivät loukkaa vastavuoroisuuden ja oikeuden tehokkaan toteutumisen vaatimusta.⁹⁷⁷

Huomiota ympäristöasioissa on kiinnitettävä myös siihen, että selvitystä arvioi meillä tuomioistuimissa vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa asiantuntijatuomari. Heillä on siten merkitystä selvityksen luotettavuuden arvioinnissa. Asiantuntijatuomarit lausuvat Vakkilaisen mukaan myös käsityksensä esimerkiksi vaikutusten merkittävydestä. Asiantuntijajäsenestä onkin hänen mukaansa hyötyä erityisesti kun punnitaan valitusasian vastakkaisten osapuolten esittämiä arvioita hankkeen vaikutuksista.⁹⁷⁸ Erityisesti paljon harkintaa sisältävien säännösten osalta asiantuntijoiden rooli korostuu⁹⁷⁹. Tällaisen asiantuntemuksen puutetta voidaan myös pitää ongelmana muissa ympäristöasioissa sekä rikosprosessissa. Toisaalta siviiliprosessin puolelta Lappalainen pitää asiantuntijatodistelua asiantuntemuksen hankkimisessa parempana vaihtoehtona, koska näin mielipiteet tulevat esille oikeudenkäynnin aikana ja asianosaisilla on mahdollisuus lausua näistä käsityksensä, toisin kuin salaisessa pääneuvottelussa mihin asiantuntijajäsenten käyttäminen johtaa.⁹⁸⁰ Tämä ei olekaan vain siviiliprosessin ongelma, vaan myös hallintoprosessin osalta Mäenpää nostaa esille asiantuntijajäsenten mahdollisen ongelmallisuuden prosessin vastavuoroisuuden ja välittömyyden näkökulmasta⁹⁸¹.

Merkitystä on myös sillä, mitä tuomioistuin voi päätökselle tehdä. Voiko se vain palauttaa hallintopäätöksen viranomaiselle uudelleen käsiteltäväksi vai muuttaa sitä? Kunnallisvalituksella ja hallintovalituksella valitettavien päätösten osalta on lähtökohtaisesti vallinnut tässä oleellinen ero, mutta juuri ympäristöasioissa valituslajit ovat Mäkisen mukaan tässä suhteessa lähentyneet toisiaan sekä lainsäädännön että oikeuskäytännön kautta⁹⁸². Hallintovalituksissakaan päätöksen muuttaminen tuomioistuimessa ei meillä silti ole pääsääntö, vaikka se onkin mahdollista. Väistämättä kuitenkin nimenomaan ympäristöasioiden monisyyssissä intressinäkökohdissa on elementtejä, jotka eivät mahdollista viranomaisen harkintavallan kaavamaisista korostamista hallintolainkäytössä.⁹⁸³ Tilanne saattaa olla

⁹⁷⁷ Eliantonio 2009: 177–221. Zito ym. (2001: 332–333) toteavat Italian oikeusjärjestelmän osalta, että vaikka ympäristöasioissa teknisen ja tieteellisen tiedon hankkiminen voi olla yksityiselle ylivoimaista ja tuomioistuin tässä tasapainottaa osapuolten asemaa, tuomioistuimen roolina ei kuitenkaan ole rajaton osallistuminen todisteiden hankkimiseen. Molempien osapuolten kuulemisen jälkeen tuomioistuin voi lähinnä hankkia syventävää ja perusteellisempaa tietoa niistä seikoista, joita osapuolet ovat esittäneet.

⁹⁷⁸ Vakkilainen 2008: 457.

⁹⁷⁹ Vakkilainen 2008: 457.

⁹⁸⁰ Lappalainen 2001: 282.

⁹⁸¹ Mäenpää 2005: 230. Ks. myös Vakkilainen 2008: 461.

⁹⁸² Mäkinen 2010: 68. Ks. esim. MAL 20.3 § (valitus on kunnallisvalitus). Ks. myös Vihervuori 2008: 516.

⁹⁸³ Ks. Tarukannel 2002: 74 ja Suviranta 2005: 240.

esimerkiksi se, että asiaa ei voida palauttaa uudelleen käsiteltäväksi hallintoviranomaiselle, koska jonkin luontokohteen säilymiseksi päätös on saatava nopeammin valmiiksi. Valitus saattaa myös koskea vain jonkin tietyn lupamääräyksen sisältöä. Nimenomaan erilaisten ympäristölupa-asioden näkökulmasta voitaneenkin hallintotuomioistuimen mahdollisuutta muuttaa lupapäätöstä välittömästi, pitää käytännössä hyvinkin tavanomaisena ratkaisuna.⁹⁸⁴ Yleisesti voitaneen joka tapauksessa sanoa hallintotuomareiden ratkaisuvallan laajentuneen ja vahvistuneen sekä meillä että muualla.

Hollannissa esimerkiksi lupa-asiassa päätös voidaan pysyttämisen lisäksi korvata tuomioistuimessa (Administrative Law Division of the Council of State) kokonaan uudella päätöksellä, muuttaa osittain lupaehtojen kautta tai palauttaa päätös kokonaan viranomaiselle uudelleen ratkaistavaksi. Verschuuren toteaa, että yleensä tuomioistuin kuitenkin jättää uuden päätöksen viranomaisen tehtäväksi.⁹⁸⁵ Saksassa erityisesti viranomaisen harkintavaltaa sisältävissä tilanteissa tuomioistuin normaalisti testaa ratkaisua varsin marginaalisesti, vain siltä osin, onko viranomainen pysynyt harkintavaltansa rajoissa. Rehbinerin mukaan hallinnon ja oikeuslaitoksen välille ei voida kuitenkaan vetää tiukkaa rajaa juuri erityisesti usein hyvinkin tulkinnallisissa ympäristökysymyksissä.⁹⁸⁶

Laajemman kysymyksen tuomioistuimen roolin osalta muodostaa myös Euroopassa erityyppisten oikeusjärjestelmien lähentyminen. Osittain kysymys on EU:n voimakkaasta vaikutuksesta ympäristökysymyksissä⁹⁸⁷. Lähentymistä aiheuttaa sekin, että tuomioistuinkäsittelyn rooli oikeutta luovana tekijänä korostuu myös romaanis-germaanisissa maissa ympäristökysymyksissä, koska sääntely on niin joustavaa. Meillä tästä on osoituksena esimerkiksi Vuotoksen tapaus. Husan mukaan tapauksessa nimenomaan tehtiin laajakantoinen yhteiskuntapoliittinen ja moraalis-eettinen ratkaisu koskien ympäristöarvojen ja taloudellisten arvojen suhdetta. Hänen mukaansa ratkaisun perustuminen oikeuden sisäisiin perusteisiin on vaikeasti osoitettavissa.⁹⁸⁸ Siitä, oliko käsillä varsinaisesti linjamuutos, voidaan olla kuitenkin montaa mieltä, sillä esimerkiksi Tuori ei pidä Vuotoksen tapausta linjamuutoksena KHO:n ratkaisukäytäntöön. Tuorin mukaan siinä ei ole mitään uutta – varsinkaan ympäristöasioiden osalta – että KHO ”arvioi hallinnollista päätöksentekoa sisällöllisestikin ohjaavien oikeusnormien noudattamista”. Kun normit ovat joustavia, on päätöksen sisältöönkin välttämättä otettava kantaa.⁹⁸⁹

⁹⁸⁴ Ks. Vihervuori 2004a: 498.

⁹⁸⁵ Verschuuren 2001: 64.

⁹⁸⁶ Rehbiner 2009: 134-136. Ks. myös Darpo 2009: 186.

⁹⁸⁷ EU-oikeudella on myös harmonisoivia vaikutuksia hallinto-oikeuteen yleisemmin. Ks. esim. Eliantonio2009:11-16 ja Ladeur 2002: 1-11. Hallinto-oikeudellisessa eurooppalaisessa lähentymisessä myös Euroopan ihmisoikeussopimuksella on ollut huomattava rooli, mikä ei puolestaan ympäristöasioissa *luonnon edun näkökulmasta* omaa vaikutuksia.

⁹⁸⁸ Husa 2003: 9.

⁹⁸⁹ Ks. esim. Tuori 2003: 920-921,

Tämä ympäristöoikeuden mukanaan tuoma kehitys näkyy myös perinteisesti tiukkaan subjektiiviseen oikeusturvaan hallintoprosessissa painottuneessa Saksan oikeusjärjestelmässä. Rehbinerin mukaan Saksassakaan nimenomaan ympäristöasioiden tulkinnallisesta luonteesta johtuen tuomioistuimen tehtävää vain oikeussuojan antajana ei voida tiukasti pitää erillään tuomioistuimen oikeutta kehittävästä roolista⁹⁹⁰. Ladeurin mukaan tämä vaikuttaa myös hallinnon ja tuomioistuimen väliseen tilaan, kun tuomioistuinratkaisujen sitova vaikutus korostuu ja hallintoviranomaisten harkintamarginaali vastaavasti kapenee⁹⁹¹.

Toisaalta Isossa-Britanniassa puolestaan näyttää siltä, että tuomioistuimen rooli ympäristökysymyksissä ei ole niin suuri, kuin common law maissa perinteisesti, koska ne suhtautuvat konservatiivisesti ympäristökysymysten kehittämiseen. Parlamentti myös kykenee Bell & McGillivrayn näkemyksen mukaan paremmin luomaan koherentin ja strukturoidun systeemin ja kun ympäristöasioissa demokratialla on korostunut merkitys, parlamentilla on myös suurempi demokraattinen legitimitetti kun on kysymys ympäristövastuun kohdentamisesta.⁹⁹² Tuomioistuimet näyttävät myös Ison-Britannian alueella nojautuvan ympäristöasioissa yhä enenevässä määrin lainsäädännön tarkoitukseen. Morrow kuitenkin toteaa, että ilmaukset ”common law:n kuolemasta” ovat liioiteltuja, sillä se näyttää saavan nykyaikaisista ja usein yllättävistäkin lähteistä – kuten Euroopan ihmisoikeusoppimuksesta ja Århusin sopimuksesta - uutta elinvoimaa.⁹⁹³ Toisaalta suora osallistuminen on yksi demokratian uusista muodoista myös Isossa-Britanniassa⁹⁹⁴.

Ympäristötuomioistuin?

Pring ja Pring toteavat tuoreessa julkaisussaan ympäristötuomioistuinten lisääntyneen maailmalla merkittävästi viime aikoina. Tähän on vaikuttanut ympäristötietoisuuden kasvu, paine osallistumisoikeuksien vahvistamiseen ja ympäristölainsäädännön kompleksisuus.⁹⁹⁵ Aina ei ole kyse varsinaisesti erillisestä ympäristötuomioistuimesta, vaan ympäristöoikeuden erityispiirteet tuomioistuimissa on otettu eri tavoin huomioon. Ympäristöasioita varten on voitu perustaa erityisiä tuomioistuimen osastoja ja tuomioistuimissa käytetään usein erityisasiantuntijaa. Euroopan maista esimerkiksi Tanskassa ja Irlannissa toimii pelkästään ympäristö-

⁹⁹⁰ Rehbiner 2009: 142-143.

⁹⁹¹ Ladeur 2002: 12.

⁹⁹² Bell & McGillivray 2008: 127. Poliittisen vallan voimakkaampaa roolia ympäristöasioissa korostavat myös Jewell & Pontin 2001: 473. Ks. myös Morrow 2009: 160–162 ja EU-oikeuden vaikutuksesta Ladeur 2002: 10.

⁹⁹³ Morrow 2009: 165-168.

⁹⁹⁴ Ks. esim. Morrow 2009: 162. USA:ssa osavaltioiden tuomioistuinten roolia heikentää ympäristöasioissa liittovaltiotason perustuslaillisen ympäristöoikeuden puute, sillä se estää tuomioistuinten mahdollisuudet luoda uusia ratkaisuja yhä ongelmallisempiin ympäristökysymyksiin.

⁹⁹⁵ Pring & Pring 2009: xiii.

hallinnollisten valitusten käsittelyyn erikoistuneita elimiä ja samoin Ruotsissa toimii yleisen tuomioistuinjärjestelmän osana ympäristöoikeuksia ja ympäristöylioikeus (miljööverdomstolen MÖD).⁹⁹⁶ Ympäristöoikeuksissa asiantuntijajäseniä täytyy olla kaksi ja niiden osalta mielenkiintoista on, että teknisen ja luonnontieteellisen koulutuksen sekä kokemuksen ympäristöasioista lisäksi toisella asiantuntijajäsenellä tulee olla kokemusta kuntatasolta tai teollisuudesta⁹⁹⁷. Meillä hallinto-oikeuksista Vaasan hallinto-oikeus käsittelee koko maan ympäristö- ja vesilupa-asiat. Mielenkiintoisena esimerkkinä Euroopan ulkopuolelta esille voidaan nostaa myös Australia, jonka osavaltioiden ja territorioiden tasolla toimii erityisiä ympäristötuomioistuimia: Esimerkiksi uuden Etelä-Walesin alueella Land and Environmental Court⁹⁹⁸. Australialaisen tuomioistuimen kiinnostavuutta lisää se, että tuomioistuimessa käsitellään myös ympäristörikosasioita ja prosessi on avoin kaikille henkilöille.

Myös esimerkiksi Ison-Britannian osalta Bell & McGillivray toteavat, että ympäristöprosessuaalisella kritiikillä on pitkä historia ja erityisen ympäristötuomioistuimen perustamistarvetta ovat monet tutkijat ja tuomarit tuoneet esille. Toisaalta kirjoittajien mukaan tällaiseen erityiseen tuomioistuimeen liittyy usein epärealistisia odotuksia, sillä myös ympäristötuomioistuin joutuu hakemaan tasapainoa erilaisten intressien välillä, eikä sen toiminta voi kiinnittyä ekosentriseen tai antroposentriseen linjaan. Kirjoittajat päätyvätkin nostamaan esille aineellisen oikeuden tehokkuuden menettelykysymyksiä oleellisemmaksi (vaikka huomioivatkin myös näiden yhteyden), ja kysyvät, olisiko keskustelu erityisestä ympäristötuomioistuimesta enää tarpeellinen, jos ympäristö kyettäisiin aineellisesti suojaamaan riittävän tehokkaasti?⁹⁹⁹ On kuitenkin huomattava, että tilanne Isossa-Britanniassa sen common-law perinteestä johtuen saattaa olla erilainen kuin Suomessa, jossa lainsäätäjä on kehittänyt pitkään aineellista oikeuttakin. Ympäristön alati muuttuvasta luonteesta myös toisaalta johtuu, ettei aineellisesti voida luoda sellaista pysyvää ympäristöoikeuden sisältöä, johon osallistumisella ei olisi vaikutusta.

Jos taas tarkastellaan muutoksenhakuinstanssien kokoonpanoa, löytyy Tanskasta mielenkiintoinen ratkaisu. Siellä muutoksenhakulautakunnassa, joka käsittelee

⁹⁹⁶ Ebbesson 2001: 21-22 ja Irlannin osalta Scannell 2001: 288. Ks. Ruotsin osalta myös Darpo ym. 2009: 622; Nordh 1999: 395 ja Siitari-Vanne 2005: 106–109.

⁹⁹⁷ MB 20:4 ja 20:5. Ks. myös Pring & Pring 2009: 57.

⁹⁹⁸ Pearson 2009: 332-333.

⁹⁹⁹ Bell & McGillivray 2008: 323-326. Ympäristöasioihin erikoistuneen tuomioistuimen tarvetta tulevaisuuden tärkeänä kysymyksenä Isossa-Britanniassa tuo esille myös Morrow 2009: 173–174. Ks. myös Darpo 2009: 177.

mm. kaavoitusta ja luonnonsuojelu- sekä metsänsuojeluasioita, asiaa käsittelee oikeudellisten presidentin ja korkeimman oikeuden edustajien (2 henkilöä) lisäksi yksi edustaja jokaisesta parlamentin puolueesta.¹⁰⁰⁰ Basse & Ankerin mukaan muutoksenhakulautakunnat ovat riippumattomia, vaikka ne toimivatkin muodollisesti osana ministeriötä¹⁰⁰¹. Kjellerup on kuitenkin sitä mieltä, että ympäristöasioita käsittelevät muutoksenhakulautakunnat eivät ole täysin riippumattomia Århusin sopimuksen vaatimalla tavalla, koska ne muun muassa ovat osa ympäristöministeriön organisaatiota ja ne ovat myös rahoituksen osalta osana ministeriön budjettia¹⁰⁰². Toisaalta ympäristönsuojelu-, kemikaali-, merensuojelu- ja vesien käyttöä koskevia asioita käsittelevässä muutoksenhakulautakunnassa on poliittisen puolue-edustuksen sijaan asiantuntijajäseniä, jotka valitaan kahdelta listalta: ympäristöasiantuntijuutta edustavalta sekä liiketaloudellisia intressejä edustavalta. Ympäristöjärjestöt ovat päässeet vaikuttamaan ensinnä mainitun listan henkilöiden valintaan.¹⁰⁰³ Puoluepolitiikalla on vaikutusta myös esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuimeen tuomareita valittaessa¹⁰⁰⁴. Erityisesti ympäristöasioissa tällaiset ratkaisut voidaan nähdä perusteltuina siinä valossa, että ympäristökysymyksissä on usein mukana oikeudellisten normien lisäksi moraalis-poliittinen ulottuvuus.

1.2 *Tuomarivaltiolistuminen ja luonnon edustajien puhevalta*

Meillä ”tuomarivaltio-keskustelua” on käyty viime vuosina vilkkaasti ja edellä esitetty Vuotoksen tapaus on tästä keskeinen esimerkki ympäristöoikeuden alalla. Keskeisenä tässä on näkemys siitä, että tuomioistuimet luovat oikeutta järjestelmässämme, jonka pitäisi perinteisesti perustua lainsäätäjän oikeutta luovaan vaikutukseen. Puhutaan tuomioistuin aktivismista (*judicial activism*). Tuori tiivistää tuomarivaltiokeskustelun sisällöksi ajatuksen siitä, onko poliittisluonteinen valta osittain siirtymässä demokratia- ja vallanjakoperiaatteiden vastaisesti lainsäätäjältä ja sen alaiselta ja työtä ohjaavalta hallitukselta tuomioistuimille¹⁰⁰⁵. Tällaisesta kehityksestä ollaan oltu huolissaan siitä huolimatta, että tietynlainen moraalis-poliittinen tarkoituksenmukaisuus on kuulunut hallintoprosessin tehtäviin perinteisestäikin. Hallintolainkäyttölaki sallii edelleen vielä ainakin toistaiseksi valituk-

¹⁰⁰⁰ Kjellerup 2005: 24.

¹⁰⁰¹ Basse & Anker 2001: 153.

¹⁰⁰² Kjellerup 2005: 24–25.

¹⁰⁰³ Basse & Anker 2001: 153.

¹⁰⁰⁴ Rehinder 2009: 127.

¹⁰⁰⁵ Tuori 2003: 916. Ks. myös Tarasti 2002: 580 ja tuomioistuinaktivismin käsitteestä esim. Hautamäki 2003: 170.

sen myös poliittisluonteisten tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien perusteella. Näillä perusteilla tehdyt valitukset tulisi tosin siirtää tarkoituksenmukaisuusperusteen osalta valtioneuvoston ratkaistaviksi.¹⁰⁰⁶ Tarkoituksenmukaisuusperusteisia valituksia ei ole viimeaikoina kuitenkaan tehty. Tarastin mukaan tämä johtuu siitä, että tarkoituksenmukaisuuskysymykset ovat muuttuneet oikeudellisiksi kysymyksiksi, kun vapaata harkintaa rajoittavat oikeudelliset periaatteet ja joustavat normit tulkitaan oikeusharkintaisiksi¹⁰⁰⁷. Aiemmin tosin hallintotuomioistuintoimikunta on linjannut, että joustavien normien tulkinnassa ei ole kyse tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Toimikunnan mukaan tarkoituksenmukaisuusharkinnasta voidaan puhua vain tilanteissa, joissa päätöksen sisältö riippuu pääosin tai kokonaan viranomaisen harkinnasta.¹⁰⁰⁸ Tämä pohjautuu Merikosken ajatuksiin. Hänen mukaansahan mikään oikeussääntönä sovellettavaksi tarkoitettu – eli ei myöskään joustava normi – ollut tarkoituksenmukaisuusharkintaa mahdollistava¹⁰⁰⁹.

Ojanen pitää myös joustavia normeja ja yleislausekkeiden lisääntyntä käyttöä syynä oikeuskäytännön merkityksen lisääntymiselle. Tämä on kehityssuunta siis yleisemminkin, ei vain ympäristöoikeudessa.¹⁰¹⁰ Myös Wilhelmsson selittää tuomarin perinteisen piilopaikan – oikeusjärjestyksen - menetystä polysentrisellä ja pluralistisella oikeudellisella ympäristöllä¹⁰¹¹. Tuomioistuimen erityinen rooli voikin korostua lainsäätäjän tietoisien valintojen seurauksena. Tulokas huomauttaa, että lainsäätäjä voi tietoisesti siirtää poliittisesti tai muista syistä vaikeat ratkaisut harkinnanvaraisten säädösten muodossa lainkäyttäjälle. Hän myös nostaa esille tietoisesta ongelmakohdan sivuuttamisesta lainsäätämässä koskiensuojelusääntelyn, josta puuttuivat korvaussäännökset vesihallinnon ja voimayhtiöiden yhteisiä rakennushankkeita koskien.¹⁰¹²

¹⁰⁰⁶ Tarkoituksenmukaisuuskysymysten siirtämisellä hallituksen käsiteltäväksi tavoiteltiin aikoinaan toimivaltasuhteiden ratkaisemista tilanteessa, jossa valtioneuvoston päätöksistä ei ollut vielä säädetty valitusoikeutta. Ks. HE 201/2006 vp. s. 3. Tuori 2003: 918–919. Tarasti toteaa, että vuonna 1990 KHO siirsi valtioneuvoston käsiteltäväksi 42 tapausta tarkoituksenmukaisuusperusteella, vuonna 2000 määrä putosi ensimmäistä kertaa nolnaan. Tarasti 2002: 580. Ks. valitusperusteista myös Mäkinen 2010: 64–65.

¹⁰⁰⁷ Tarasti 2002:580. Ks. myös Tarukannel 1990: 145–147.

¹⁰⁰⁸ KM 1997:4, s. 60.

¹⁰⁰⁹ Merikoski 1968b: 58. Ks. Suviranta 2005: 239.

¹⁰¹⁰ Ojanen 2005:1214. Tosin toisaalta sääntelyn määrä lisääntyy ja sääntely on myös sillä tavalla tarkempaa, että se kattaa yhä useampia tilanteita. Ks. esim. Tarasti 2002: 576.

¹⁰¹¹ Wilhelmsson 1997: 1188.

¹⁰¹² Tulokas 2007: 196. Hän tosin arvioi KKO:n roolia, mutta samankaltaisia tilanteita saattaa syntyä myös hallinto-oikeudellisissa asioissa. Myös Aarnion mukaan kyse on siitä, että tuomareille on delegoitu harkiten sellaista valtaa, jonka tietyn ideaalin mukaan pitäisi kuulua lainsäätäjälle. Aarnio 2002: 8-9.

Keskeinen tekijä tuomioistuinten roolin vahvistumisessa on myös EY-tuomioistuimen ja EIT:n käytäntö, jolla on voimakasta merkitystä myös meillä kansallisten tuomioistuinten ja tuomarien roolin korostumiseen. Esimerkiksi oppi EY-oikeuden etusijasta Viljasen mukaan nimenomaan velvoittaa kansallista tuomioistuinta arvioimaan kotoperäisen lakia EY-oikeuden mittapuuta vasten¹⁰¹³. Tuori toteaaakin, että oikeuskulttuurimme on kulkeutunut angloamerikkalaiseen suuntaan¹⁰¹⁴. Tähän kehitykseen näyttää myös kuuluvan se, että asia-argumenttien painoarvo on lisääntynyt auktoriteettiargumenttien kustannuksella ja samalla oikeuskäytännön asema oikeuslähteenä on vahvistunut. Raition mukaan myös perusoikeusmyönteinen laintulkinta vie meitä kohti tuomarin roolin ja oikeuslähteopin muuttumista oikeudenkäynnissä. Tällainen kehitys johtaa hänen mukaansa diskursiiviseen vaihtoehtojustificatioon, millä tarkoitetaan angloamerikkalaiselle oikeuskulttuurille tyypillistä tilannetta, jossa tuomio syntyy juridisista valinnoista ja etusijasäännöistä ja on siten eräänlainen ”argumenttien sodan” voitto. Oikeusjärjestelmän tavoitteet ovat tässä lähestymistavassa merkittävässä asemassa.¹⁰¹⁵

Länsinevan mukaan oikeuden pirstaleisuuden keskellä perusoikeusjärjestelmä kuitenkin auttaa tunnistamaan, mitkä kysymykset ovat juridisesti relevanteimpia ja sen avulla voidaan myös ylittää oikeudenalojen välisiä rajalinjoja¹⁰¹⁶. Kuten puhevaltaa demokratian osana aiemmin tarkastellessani jo tuli ilmi, perusoikeudet eivät ole kuitenkaan ongelmattomia demokratian näkökulmasta. Asian sisällä on kaksi ulottuvuutta: perustuslakivaliokunnan voimistuva rooli ja toisaalta tuomioistuinten voimistuva rooli perusoikeuksien vahvistuneen aseman seurauksena. Tuori puhuu oikeuden politisoitumisesta ja politiikan oikeudellistumisesta tarkoituen jälkimmäisellä juuri perusoikeuksien lainsäätäjän valtaa sitovaa kehitystä.¹⁰¹⁷

¹⁰¹³ Viljanen 2003: 1180. Ks. myös Hautamäki 2003: 176, Husa 2003: 5-6, Ojanen 2005: 1211–1214, 1227, Tuori 2005:1027 ja 1041 ja Tuori 2003: 922. Tala huomauttaa EU-oikeudessa muutamien keskeisimpien oikeussääntöjen olevan tuomioistuimen, eivät muunlaisen lainlaatijan asettamia. Tala 2002: 112.

¹⁰¹⁴ Tuori 1998: 1051. Ks. myös Viljanen 2005b: 1063. Kehitys voi myös heikentää lain esitöiden asemaa, koska EU-oikeudessa näillä ei ole oikeuslähteopillisesti vastaavaa merkitystä, kuin meillä. Ks. Tuori 2003: 923.

¹⁰¹⁵ Raitio 2006: 32–34. Vallanjako-opin ”kriisi” on ollut esillä muuallakin kuin meillä. Ks. esim. Stone Sweet 2000: 130, 201.

¹⁰¹⁶ Länsineva 2004: 276–279. Ks. myös Wilhelmsson 1997: 1187–1188 ja Siitari-Vanne 2005: 710–715.

¹⁰¹⁷ Tuori 2003: 916. Ks. Saksalaisesta ylikonstitutionalisoitumiskeskustelusta Böckenförde 1991: 159–199. Hän peräänkuuluttaa perusoikeuskäsityksen supistamista perinteiseen vertikaaliulottuvuuteen. En tässä tuo esille tarkemmin Saksalaista keskustelua vallan kolmijaon ongelmista, koska Saksan tilanne erityisesti valtiosääntötuomioistuimen vuoksi on erilainen. Ks. valtiosääntötuomioistuinten roolista yleisemmin tuomioistuinaktivismissa: Stone Sweet 2000:61. Husa (2003: 10) tosin kritisoi juuri perusoikeuskeskustelun kotimaista sävyä ja kaipaa perusoikeuksiin ja oikeusvaltioon liittyvää keskustelua myös yleisemmällä eurooppalaisella tasolla.

Luonnon edustettavuuden näkökulmasta perusoikeuskeskustelu vallanjaon näkökulmasta ei näyttäydy kovin tärkeänä, sillä perusoikeudet jättävät ympäristöasioissa kyllä lainsäätäjälle liikkumatilaa ja usein lainsäätäjä ohittaa tämän mahdollisuuden ja säättää joustavan normin.

Yleisemminkin perusoikeuksien vahvistumista tuomioistuimissa voidaan pitää myös hyvänä kehityksenä, sillä se mahdollistaa sellaisten moraalisen ja eettisen ulottuvuuden huomioon ottamisen, joka lainsäädännön instrumentaalisuudessa saattaa jäädä huomiotta. Tuori huomauttaakin, että vasta kun tuomioistuimet puuttuvat lainsäätäjän yhteiskuntapoliittisiin tavoitteisiin ja tehtäviin, voidaan puhua tuomioistuinten tunkeutumisesta lainsäätäjän pidätetylle alueelle.¹⁰¹⁸

Ojasen havainto siitä, että KKO ja KHO painottavat eri tavalla ihmis- ja perusoikeuksia on tutkimukseni kannalta myös mielenkiintoinen. Ensin mainittu korostaa hänen mukaansa ihmisoikeuksia ja pyrkii pikemminkin oikeuksien vähimmäistasoon, kun taas KHO viittaa ratkaisuisaan yleensä perusoikeuksiin, ei niinkään EIS:n ihmisoikeuksiin.¹⁰¹⁹ *Jos tätä tilannetta tarkastellaan luonnon edustamisen kannalta, yleisen lainkäytön puolella on huomattavasti vaikeampi siten saada tukea ympäristöperusoikeudesta esimerkiksi ympäristöjärjestöjen puhevallalle rikosprosessissa.* EIS taas ei tarjoa lainkaan vahvistusta oikeushyville, jotka irtautuvat ihmisen välittömistä intresseistä. Saraviita korostaa kuitenkin perusoikeuksien merkitystä myös yleisissä tuomioistuimissa. Hän huomauttaa, että jos perusoikeusproblematiikka on syrjäytetty perusteettomasti alioikeudessa, asia voidaan korjata hovioikeudessa tai lopulta korkeimmassa oikeudessa.¹⁰²⁰

Koskenniemi puolestaan toteaa, että oikeuden rooliksi on tullut epävarmuuden ja riskien leimaavan maailman jäsentäminen, koska politiikka ei siihen pysty. Erilaiset arvot kilpailevat keskenään ja oikeuden tehtäväksi jää niiden asettaminen toisiinsa nähden jonkinlaiseen suhteeseen.¹⁰²¹ Oikeus tosin jää näistä lähtökohdista johtuen myös itse ristiriitaiseksi, pirstaloituneeksi ja epäkoherentiksi. Ei vain lainsäädäntö ole syntynyt eri aikoina erilaisessa yhteiskunnallisessa ilmapiirissä, vaan myös tuomioistuinratkaisut saattavat ilmentää erilaisia eettisiä, yhteiskuntafiloso-

¹⁰¹⁸ Tuori 2003:940 ja Tuori 2007: 272. Tosin Aarnio näkee ongelmana tuomioistuimissa sen, että kun tuomarit joutuvat ottamaan itsenäisesti kantaa yhteiskunnan perusarvoihin, heillä tulisi olla myös koulutus ja valmiuksia käsitellä tällaisia ei-oikeudellisia kysymyksiä. Aarnio 2002: 12.

¹⁰¹⁹ Ojanen 2005: 1219–1220.

¹⁰²⁰ Saraviita 1999:895.

¹⁰²¹ Koskenniemi 1997: 431–432. Ks. Wilhelmsson 2004: 207–208. Oikeuden ja politiikan suhde on perinteisesti määritelty niin, että oikeus on politiikan väline, keino jolla poliittisia päämääriä toteutetaan, mutta toisaalta se on myös politiikan kehystäjä, valvoja ja rajoittaja. Tala huomauttaa, että nämä käsitykset vaikuttavat merkillisellä tavalla päteviltä ja tosilta samanaikaisesti. Tala 2002: 99.

fisia ja yhteiskuntapoliittisia lähtökohtia.¹⁰²² Tutkimukseni lienee malliesimerkki tästä kehityksestä, kun otetaan tarkasteluun ympäristöhallinto-oikeuden voimakas irtaantuminen yleishallinto-oikeudesta, sääntelyn epäkoherenttius vaikkapa ympäristöhallintomenettelyssä, viranomaisten ristiriitaiset roolit tai tuomioistuinten politisoituminen. Ympäristöoikeus erilaisille intressiristiriidoille erityisen alttiina oikeudenalana ilmentääkin varsin korostuneesti jälkimodernin¹⁰²³ yhteiskunnan trendejä oikeudessa.

Tuomarivaltiokehityksen syitä ovat siten:

1. Eurooppalaistuminen
2. Joustavien normien lisääntyminen
3. Perus- ja ihmisoikeuskulttuurin muutos
4. Moniarvoistuva yhteiskunta

Syrjäsen mukaan oikeuden ja politiikan suhteessa on kaksi ääripositiota. Ensinnäkin oikeudellinen ratkaisutoiminta ei saisi olla demokraattisen päätöksenteon kohteena ja toisekseen ratkaisupremissien asettaminen ja ratkaisunteko voidaan nähdä yhteiskunnallisilta diskursseilta, demokraattiselta päätöksenteolta ja julkisuudelta täysin suljettuna. Syrjäsen näkemyksen mukaan tämän hetken yhteiskuntafilosofinen keskustelu demokratiasta ei pysty kuitenkaan osoittamaan sellaisia perusteita, jotka puoltaisivat tiukan eron tekemistä parlamentin ja tuomioistuinten välille oikeuden aktiivisina kehittäjinä. Tämä ei hänen mukaansa kuitenkaan johda siihen, että olisi järkevää luopua eron tekemisestä politiikan ja juridiikan välille, mutta näitä ei voida myöskään pitää täysin eri asioina. Vallan kolmijako-opistakaan ei tähän problematiikkaan ole apua, sillä Syrjänen huomauttaa, että myöhäismodernissa yhteiskunnassa vallanjaon kolmijako-oppi voidaan formuloida joko niin, että se tukee parlamentin vahvaa asemaa tai tuomioistuimen aktiivista roolia yhteiskunnallisena vallankäyttäjänä. Keskeistä Syrjäsen näkemyksessä on myös huomata, että äänestäjät eivät omaa muuttumattomia käsityksiä eikä yhteiskunnassa autenttista oikeudenmukaisuuskäsitystä. Tästä seuraa että oikeutta (ja oikeudellista ratkaisutoimintaa) tulee myöhäismodernissa yhteiskunnassa hänen mukaansa pitää tärkeänä yhteiskunnan sfäärinä, joka esittää mikä on oikein ja

¹⁰²² Wilhelmsson 2004: 207–208. Ks. Ervasti 2005: 367 ja Wilhelmsson 2000: 338–343.

¹⁰²³ Tästä oikeuden uuden vaiheen nimikkeestä ei olla tutkijoiden keskuudessa yhtä mieltä. Ks. esim. Tuori 2003b; 235–236.

oikeudenmukaista yhteiskunnassa. Tuomioistuimen aktiivinen oikeutta kehittävä rooli on siten Syrjäsen teoriassa tärkeä legitiimin oikeuden osatekijä ja tae.¹⁰²⁴

Miksi valta sitten pitää jakaa? Tuori on esittänyt tälle perusteena eli syväjulistikaationa tehokkuuden, valtateorian, oikeusturvan ja demokratian. Tehokkuuden näkökulmasta on rationaalista, että eri tehtäviä varten perustetaan niiden hoitamiseen erikoistuneita elimiä. Valtateoreettinen perustelu puolestaan nojaa siihen, että vallanjako turvaa kansaa ja kansalaisyhteiskuntaa estämällä valtiollisen vallan mielivaltaa ja tasapainottaen sitä. Oikeusturvaperustelu taas kiinnittyy erityisesti tuomioistuinten riippumattomuuteen ja demokratiaperustelu kansanedustuslaitoksen rooliin kansansuvereniteetin ilmentäjänä. Näillä perusteilla vallan kolmijaosta voidaan tosin myös poiketa, eikä vallanjako tarkoita välttämättä vallan tasajakoa. Tuorin esittämät (ja lainsäädännön ilmentämät) perustelut näyttävätkin olevan tavoitteita, joihin voidaan pyrkiä vallan kolmijaon erilaisilla painotuksilla, eikä vallanjakokaan oikeudellisena doktriinina ole itsetarkoitus.¹⁰²⁵ Mielenkiintoista onkin miettiä näitä perusteluja edellä esittämiäni puhevallan funktioita vasten. Kaikki vallanjaon perustelut voidaan nähdä nimittäin myös laajennetun puhevaltan funktioiden perusteluina. Ympäristökysymyksissä joustavien normien voimakas läsnäolo on johtanut siihen, että vallanjaon kolmijako ei ole ehkä toimiva lähestymistapa edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttamisessa, vaan tavoitteita (eli Tuorin perusteluita) tavoitellaan laajentuneen puhevallan kautta. Laajentunut puhevalta nojaa siten demokratiaan, oikeusturvaan, valtateoriaan (kansalaisjärjestöt valvovat viranomaisia) ja tehokkuuteenkin (paremmat ympäristöpäätökset).

Tuomarivaltioillistuminen lieneekin luonnon puhevallan näkökulmasta hyödyllinen kehityssuunta, jos puhevalta on laajaa, sillä mitä enemmän valtaa tuomioistuimiin jää, sitä merkittävämpää suora osallistuminen yksittäistilanteissa on. Toinen asia on se, että demokratian näkökulmasta suoran osallistumisen lisääntyminen myös legitimoit tuomarivaltioillistumista. Tarukannel toteaa vielä laajemmin, että prosessi sitoo tuomioistuintoiminnan oikeusvaltiossa¹⁰²⁶. Toisaalta vastaavaa demokraattisen kontrollin keinoa puhevallan käyttäjillä ei ole, kuin äänestäjillä suhteessa lainsäätäjään. Tuomareita ei voi erottaa, niin kuin eduskuntaa seuraavissa vaaleissa, eikä Husan mukaan tässä mielessä vaikkapa tuomarin viraltapanorangaistusta voida pitää ensisijaisesti demokraattisen kontrollin välineenä.¹⁰²⁷

¹⁰²⁴ Syrjäsen 2008: 1232. Vallanjaon kolmijako on määritelty perustuslain 3 §:ssä.

¹⁰²⁵ Tuori 2005: 1031–1033.

¹⁰²⁶ Tarukannel 2002: 67.

¹⁰²⁷ Husa 2003: 9. Husa myös kysyy tulisiko demokraattisen kontrollin järjestelmien siirtyä samassa suhteessa kuin lainsäädäntövallan ja tuomioistuinvalan alojen muutos tapahtuu? Ks. myös Wilhelmsson 2001: 111–120. Häinkin näkee ongelmana moraalidiskurssin siirtymisessä tuomiois-

Jossain määrin laajennettu puhevalta tuomioistuimissa ympäristöoikeudessa vastaa kuitenkin Husan kaipaamaan jonkinlaiseen uudentyyppiseen kontrollimuotoon, joka olisi moraalis-poliittinen. Tällöin kuitenkin tulee korostaa myös perustelemisen merkitystä, jotta puhevaltaa käyttävien näkemykset tosiasiallisesti sitovat tuomioistuinten valtaa ja legitimoivat sitä. Myös Tarukanteleen mukaan prosessissa kertynyt tosiasia-aineisto, argumentit ja päätös perusteluineen luovat mahdollisuuden tuomioistuimen aitoon kontrolliin¹⁰²⁸. Eri prosessilajeissa osallistujien mahdollisuudet ja tarve kontrolloida tuomarin ratkaisua ovat kuitenkin erilaiset. Juurikin hallintoprosessissa tuomarilla on eniten mahdollisuuksia hankkia myös itse selvitystä virallisperiaatteen nojalla ja tätä sitomaan taas tarvitaan laajempaa puhevaltaa ja valittamaan oikeutettujen esittämien näkökohtien huomioimista perusteluissa¹⁰²⁹. Tämä ajatus tosin johtaa myös siihen, että kansalaisjärjestöjen puhevallalla voitaisiin nähdä hallintoprosessissa laajempiakin tarpeita kuin vain ympäristöasioiden tuomioistuin käsittelyt.

Perinteisesti oikeuden ja politiikan yksi keskeinen ero on ollut juuri se, että oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa yleisön käsityksillä ei ole juurikaan argumenttiarvoa. Joissain asioissa yhteiskunnassa vaikuttavat arvostukset voivat kuitenkin olla merkittävässä asemassa myös oikeudellisessa päätöksenteossa.¹⁰³⁰ Erityisesti paljon harkintavaltaa jättävät joustavat normit mahdollistavat tämän ja Århusin sopimus jopa käyttää yleisön käsitettä oikeudellisen puhevallan osalta ympäristökysymyksissä.

Jos tuomioistuinten vahvistuvalle roolille halutaan löytää yleisempiä hyväksyttävyyssargumentteja, tällainen voidaan löytää esimerkiksi ratkaisujen sisällöllisestä onnistuneisuudesta. Syrjäsen mukaan ratkaisujen sisällöllinen onnistuneisuus tulisi nähdä tärkeämpänä, kuin ratkaisujen ennustettavuus. Hän kritisoikin oikeusvaltioajattelun ja liberalistisen yhteiskuntafilosofian ajattelumalleja ja käsitteitä, jotka eivät mahdollista tuomioistuinten riittävän vahvaa asemaa yhteiskunnallisten ongelmien tunnistamisessa, ongelmien artikuloinnissa ja ratkaisemisessa. Oikeusvaltio tukeutuu korostuneesti legalismiin ja ratkaisujen sitomista lakiin perustelevalle vallan kolmijako-oppi, demokratiaperiaate ja siihen liittyvä ajatus kansan su-

tuimiin sen, ettei tuomioistuimen jäseniä voi erottaa sillä tavoin demokraattisesti kuin lainsäädäntövaltaa käyttävät kansanedustajat.

¹⁰²⁸ Tarukannel 2002: 67. Ks. perustelemisesta laajemmin meillä ja muualla: Schwarze ym. 1999: 221–227.

¹⁰²⁹ Ks. rikosprosessin osalta Ervo 2005: 410, jossa hän toteaa, ettei tuomari saa täydentää tuomiota omilla tiedoillaan. Ks. hallintoprosessista ja tuomarivaltiokeskustelusta esim. Tarukannel 2002: 63–64.

¹⁰³⁰ Tala 2002: 100.

vereniteetista.¹⁰³¹ Ennakoitavuudesta (ja yhdenvertaisuudesta) on valmis tinkimään myös Wilhelmsson, joka toteaa, että niiden keskeisestä merkityksestä huolimatta harva haluaa antaa näille arvoille niin vahvaa roolia, etteivät ne koskaan voisi väistyä toisten arvojen vuoksi.¹⁰³²

Vaikka legalismista ei etäännyttäisi, näyttää kehitys kansainvälisen ja EU-sääntelyn myötä joka tapauksessa etäännyvän ainakin ennakoitavuudesta, kun oikeudellisesti merkittäviä ratkaisuja tehdään monella eri taholla. *Legalismin rinnalle* tarvitaankin mielestäni myös sisällöllistä onnistuneisuutta, eikä tämä suinkaan ole uusi asia – painotukset eri oikeudenaloilla vain ovat olleet ja ovat edelleen erilaisia. Tästä hyvänä esimerkkinä lieenee vaikkapa rikosoikeuden ja ympäristöoikeuden tarkastelu rinnakkain. Joustavan aineellisen sääntelyn värittämässä oikeuskehityksessä legalismi voi ehkä jatkossa kuitenkin kiinnittyä korostuneesti menettelylliseen muodollisuuteen eli menettelyjen legalismiin¹⁰³³. Tämä pitää jatkossakin koossa oikeuden perusarvoja, kuten demokraattisuutta, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Menettelyllinen legalismi toteuttaa myös ratkaisujen sisällöllistä onnistuneisuutta.

Laajalla puhevallalla voidaan vastata myös siihen kritiikkiin, jota Tala esittää hyvän lainvalmistelun ja tuomioistuimen roolin näkökulmasta. Hänen mukaansa tuomioistuinten ongelmat yleisten oikeusohjeiden antajana johtuvat myös siitä, että ne mitä pidetään hyvän lainvalmistelun ohjeina, eivät tuomioistuinratkaisuisa toteudu. Säädösvalmistelussa nykyisin tärkeää on esimerkiksi laajan tietopohjan hankkiminen yhteiskunnasta ja eri maiden oikeustilasta, laajaa kuulemistä, julkisen keskustelun ja eri näkökohtien huomioimista sekä koko prosessin läpinäkyvyyttä.¹⁰³⁴

Ympäristöoikeuden näkökulmasta voidaan helposti hyväksyä myös teesi, jonka tutkijat ovat löytäneet yleisesti oikeuden kehityksestä, eli prosessien kehityksen *moniosapuoliseksi*. Menkel-Meadow on esimerkiksi huomionut, että moderneissa oikeudenkäynneissä on usein enemmän kuin kaksi osapuolta. Oikeudenkäynnin ”pakottaminen” kahden osapuolen konfliktiksi monimutkaistuneessa maailmassa ei siten tuo totuutta ja kaikkea oleellista informaatiota selville ja se myös vääristää todellisuutta.¹⁰³⁵ Yksityisoikeuden puolella tätä kehitystä on otettu haltuun erilai-

¹⁰³¹ Syrjänen 2008: 1231. Myös Ervasti (2005: 370) esittää kritiikkiä legalismia kohtaan yksinomaaisena lähestymistapana. Ks. oikeusvaltion kehitysvaiheista Ervo 2005: 92–94.

¹⁰³² Wilhelmsson 2004: 200. Ks. Tala 2002: 113.

¹⁰³³ Tässä yhteydessä voidaan puhua useiden tutkijoiden esille tuomasta *refleksiivisen oikeuden* ideasta. Se korostaa menettelyjen roolia konfliktien ratkaisuisa sisällön ja muodon sijaan. Ks. Karhu & Määttä 2010: 75.

¹⁰³⁴ Tala 2002: 113.

¹⁰³⁵ Menkel-Meadow 1996: 5–10.

silla sovintomenettelyillä, ympäristöhallinto-oikeudessa puolestaan puhevaltaa laajentamalla¹⁰³⁶. Molemmat keinot voidaan nähdä osana laajempaa kehitystä, jossa tuomioistuinprosessi on jatkumo (poliittisten) päämäärien toteuttamiselle. Parlamentaarinen prosessi on voinut joko epäonnistua tai osoittautua tehottomaksi tämän päämäärän saavuttamiselle, ja tuomioistuinten ratkaisupakon kautta tavoitellaan päämäärälle näkyvyyttä. Ympäristöhallintoprosessissa prosessisäännöt ja tuomari vastaavat kuitenkin menettelyn asianmukaisuudesta, mikä voidaan nähdä etuna vaihtoehtoihin konfliktinratkaisumuotoihin nähden. Näissä heikomman osapuolen suoja ei välttämättä toteudu riittävällä tavalla.¹⁰³⁷ Luonto on myös tavallaan heikko osapuoli, joten siinä mielessä menettelyllinen, muodollinen oikeusturva ja legalisoitu kommunikaatio on sille eduksi.

Mielenkiintoista on, että nimenomaan yksityisoikeuden puolella korostetaan uutena trendinä tuomioistuinten konfliktinratkaisijan roolia ohjaus- ja oikeussuoja-tehtävään kustannuksella¹⁰³⁸. Myös Haaviston väite, että materiaalsen oikeuden ja sisällöllisesti oikean ratkaisun ideasta ollaan siirtymässä kohti ideaa neuvottelusta oikeudesta ja pragmaattisesta kompromissista, on ajankohtainen yleisen lainkäytön alalla¹⁰³⁹. Sen sijaan hallinto-oikeuden puolella näyttäisi korostuvan nimenomaan yksilön oikeussuoja ihmisoikeuskehityksen seurauksena. Toisaalta ympäristöhallinto-oikeus eriytyy tästä ja sen kehityksessä voidaan erottaa myös siviilioikeuden puolelta esiteltyjä neuvottelevia piirteitä. Nämä kulminoituvat erityisesti hallintomenettelyyn, mutta joustavat normit tuovat neuvottelevia piirteitä myös ympäristöasioiden lainkäyttöön¹⁰⁴⁰. Ympäristöoikeudessa kompromissejakin toki tehdään joustavien normien mahdollistamassa tilassa, mutta ympäristöarvojen katoavaisuudesta johtuen joudutaan tekemään myös traagisia valintoja. Ympäristöoikeus on kuitenkin säilyttänyt uusien vuorovaikutteisten lähestymistapojen rinnalla voimakkaasti turvatus aseman asianosaiselle, joten sen tyyppistä oikeusturvaongelmakeskustelua ympäristöhallinto-oikeuden kehityspiirteisiin ei

¹⁰³⁶ Vaihtoehtoisesta konfliktinratkaisusta ks. *Ervasti* 2005: 368. Ks. myös *Ervo* 2005: 410

¹⁰³⁷ Ks. *Husa* 2003: 15; *Ervo* 2005: 29 ja *Ervasti* 2002: 137–139.

¹⁰³⁸ Näin esim. *Ervasti* 2005: 368–369.

¹⁰³⁹ *Haavisto* 2002: 260–262. Ks. sosiaalisesta prosessikäsitelmästä *Ervo* 2005: 99–103. Se on hänen mukaansa vallitseva prosessikäsitelmä, joka soveltuu kaikkiin prosessinlajeihin, koska se vastaa kansainvälistymisen ja perustuslaillisuuden lainkäytölle asettamia vaatimuksia sekä on diskursiivisen prosessikäsitelmän mukainen.

¹⁰⁴⁰ Ympäristöoikeudelle ominaista kuitenkin on, että arvokeskustelut eivät tule esille ensimmäistä kertaa vasta oikeusprosessissa, sillä perustavanlaatuisia ratkaisuja arvioidaan vielä laajemmin (puhevallan eri laajuudesta sääntelystä johtuen) ennakkollisen osallistumisen kautta hallintomenettelyssä. Kumpulan mukaan ennakkollinen osallistuminen (sekä erityisesti SOVA ja YVA) aiheuttavat sen, että arvokeskustelu aikaistuu, kun perustavanlaatuiset ratkaisut tulevat arvioitaviksi jo ennen muodollista päätöksentekoa. *Kumpula* 2005: 216–217.

liity, mitä yleisen lainkäytön puolella vaihtoehtojattelun ja legalistisen ajattelun välillä esiintyy¹⁰⁴¹.

¹⁰⁴¹ Ks. hallinto-oikeudesta kuitenkin Tuori 2003b: 241. Legalismi ja vaihtoehtojattelu eroavat mm. siinä tarkastellaanko menettelyjen reiluutta ja oikeudenmukaisuutta objektiivisesti, niin että ulkopuolisetkin tahot voivat vakuuttua siitä, vai vain subjektiivisesti, eli niin, että oikeudenmukaisuus ja reiluus menettelyssä toteutuu subjektiivisesti, eli osapuolten mielestä. *Ervasti* 2005: 369–370.

2. PAIKALLISESTA GLOBAALIIN – MUTTA MITÄ TAPAHTUU ALUEHALLINNON KENTÄLLÄ?

2.1 *Valtioiden rajat ylittävä puhevalta*

Ympäristövaikutusten valtioiden rajoista riippumaton luonne on synnyttänyt valtavat määrät sopimuksia, joissa turvataan laajemmin kuin yhden valtion alueella jotain tiettyä luonnon osaa tai jopa koko maapallon biodiversiteettiä¹⁰⁴². Tällä on vaikutuksia myös puhevaltakysmyksiin. Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus antaa valitusoikeuden sopimusvaltioiden viranomaisille myös toisessa maassa tapahtuvasta ympäristöhaittaa aiheuttavasta toiminnasta, jos haitat ulottuvat, tai saattavat ulottua myös tähän toiseen maahan. Vuotoksen tekoallasta koskevassa lupamenettelyssä Ruotsin ympäristöviranomainen (naturvårdsverket) valittikin vesioikeuden päätöksestä, ja Vaasan hallinto-oikeus tutki valituksen pohjoismaisen ympäristösopimuksen 4 artiklan nojalla¹⁰⁴³.

Myös Århusin sopimuksesta voidaan Kumpulan mukaan löytää perusteita kaikkien yhteisen ympäristön suojaamiseksi käytettäville kansalliset rajat ylittävälle osallistumisoikeuksille, koska sen 3 (9) artikla kieltää syrjinnän esimerkiksi oikeushenkilön rekisteröidyn kotipaikan perusteella¹⁰⁴⁴. Kjellerup antaa esimerkiksi Tanskan kaavoituslainsäädännön, jossa puhevaltaa saavat muiden ohessa käyttää valtakunnalliset järjestöt, joiden päätavoite on suojella luonnonvaroja ja ympäristöä ja/tai virkistysnäkökohtia. Århusin sopimuksen myötä näitä valtakunnallisia järjestöjä pitäisi hänen mukaansa tulkita niin, että käsite kattaisi myös naapurimaiden suojelujärjestöt.¹⁰⁴⁵ Meillä ympäristövaliokunta katsoi, ettei Suomella ole velvollisuutta lainsäädännössään sallia ulkomaalaisille ympäristönsuojelujärjestöille muutoksenhakuoikeutta pelkästään niiden maantieteellisen toiminta-alueen

¹⁰⁴² Ks. nationalismista ja ekosysteemien rajattomuudesta Avner de-Shalit 2006: 83–88. Kirjoittaja toteaa mm. että millään kansalla ei pitäisi olla oikeutta vahingoittaa toisten ihmisten terveyttä ja hyvinvointia sillä perusteella, että valtion itsemääräämisoikeus kärsii kansainvälisistä interventioista. Nationalismi on myös varsin antroposentrinen lähestymistapa. Ks. myös Dobson 2006: 228–229.

¹⁰⁴³ Ks. Kumpula 2004: 330–331, jonka mukaan tapaus on merkittävä koska se osoittaa, että sopimus on edelleen tarpeen, erityisesti silloin kun on kyse hankkeista, joilla saattaa olla haittavaikutuksia myös toisen valtion alueella, mutta hanke ei edellytä YVA-menettelyä. Ks. Myös Ebbesson 2001: 32 ja Kumpula & Pirjatanniemi 2007: 121.

¹⁰⁴⁴ Ks. Kumpula 2004: 326–327, jossa hän toteaa, että tällainen syrjinnän kiellon periaate on saanut sääntelyn tasolla merkitystä ensisijaisesti Euroopassa. Espoon yleissopimus kuitenkin laajentaa sen soveltamisalaa. Ks. Århusin sopimuksen syrjintäkiellosta myös Ebbesson 2001: 14.

¹⁰⁴⁵ Kjellerup 2005: 27.

perusteella, vaikka se kattaisikin Suomen. Säädökset voivat tämän lisäksi nimittäin edellyttää konkreettista oikeudellista liittymää Suomen alueeseen ja valituk-senalaiseen toimintaan¹⁰⁴⁶.

Joka tapauksessa Århusin sopimus on tuonut uuden kansainvälisen lähestymistä-van perinteisesti kansallisiksi katsottuihin kysymyksiin kuten kansalaisosallistu-miseen, asiakirjajulkisuuteen, menettelyihin ja myös demokratiaan¹⁰⁴⁷. Århusin sopimus ei kuitenkaan kata vahingonkorvauskanteita, toisin kuin Pohjoismainen ympäristönsuojelusopimus. Pohjoismaisessa ympäristönsuojelusopimuksessa on myös turvattu tietyille valvontaviranomaisille laajat menettelylliset oikeudet.¹⁰⁴⁸

YVA-menettelyissäkin valtioiden rajat ylittävä sääntely on jo pitkällä. Valtioiden rajat ylittävien ympäristövaikutusten arviointia koskevan Espoon yleissopimuksen perusteella myös muut sopimusosapuolet voivat osallistua heitä koskeviin YVA-menettelyihin Suomessa, sekä toisaalta vaikkapa suomalaiset ympäristönsuojelu-järjestöt saavat esittää mielipiteitään jostain kansainvälisestä hankkeesta kokonai-suudessaan, ei vain Suomea koskevalta osalta. Sopimusten tavoitteena ei ole muuttaa kansallista sääntelyä, vaan mahdollistaa puhevalta samassa laajuudessa kohdemaalle, kuin mikä se on kansallisesti aiheuttajavaltiossa¹⁰⁴⁹. Kumpula toteaa esimerkiksi Pohjoismaiden ympäristösopimuksesta, että vaikka se on laaja ja tulee sovellettavaksi aina, kun on kyse rajat ylittävien ympäristövaikutusten syntymi-sestä, se ei kuitenkaan edellytä näiden rajat ylittävien haittojen osalta ympäris-tösääntelyn muutoksia tai erityisiä toimia, joilla näitä haittoja ehkäistään.¹⁰⁵⁰

EY-tasolla YVA-direktiivi (7 artikla) ja SEA-direktiivi (2001/42/EY) (7 artikla) mahdollistavat rajat ylittävän vaikuttamisen hankkeiden ja ohjelmien ympäristö-vaikutusten arvioinnissa. Kumpula huomauttaa, että tätä seuraa artikla 8, joka koskee muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta. Siten voidaan olettaa, että nämä oikeudet kuuluvat myös kohdemaan yleisölle, jota asia koskee, eli myös kansa-laisjärjestöille. Osallistuminen edellyttää tällöin kuitenkin, että kohdevaltio päät-tää osallistua arviointimenettelyyn. Myös vesipuitedirektiivi ja IPPC-direktiivi vahvistavat osallistumisoikeuksia yleisölle rajat ylittävissä hankkeissa. Lisäksi EU-oikeudessa toissijaisuusperiaate vaikuttaa pitkälti ympäristökysymyksissä siihen suuntaan, että valtioiden rajat ylittävissä ongelmissa EU-sääntely on peru-teltua. Kumpula kuitenkin huomauttaa, että sääntely on yhä selkiytymätöntä EU-

¹⁰⁴⁶ YmVM 13/2004 vp.

¹⁰⁴⁷ Ks. esim. Ebbeson 1998: 55 ja 2001: 32.

¹⁰⁴⁸ Kumpula & Pirjatanniemi 2007:135–136.

¹⁰⁴⁹ Ks. Ebbeson 2001: 32–33.

¹⁰⁵⁰ Kumpula 2004: 326–329.

tasolla, ja ongelmat liittyvät erityisesti suunnitelmaa tai hanketta koskevan tiedon saatavuuteen sekä ennakkolisessa osallistumismenettelyssä tuotetun tiedon huomioon ottamiseen lopullisessa päätöksenteossa.¹⁰⁵¹ Yhdenvertaisuusperiaatteen valossakin kysymys on ”vain” siitä, että toisten valtioiden järjestöille on taattava samat osallistumisoikeudet kuin valtion omille järjestöille. Tällöin merkitystä on sillä, kuinka tiukat kriteerit järjestöjen puhevallalle maassa on. Saksassa esimerkiksi liittovaltion lainsäädännön mukaan järjestöjen puhevalta edellyttää subjektiivista oikeuden loukkausta esim. maanomistajana, mikä tarkoittaa sitä, että myös vieraan maan järjestön täytyy esittää subjektiivinen oikeuden loukkaus saadakseen puhevallan. Italiassa puolestaan (ulkomaalaisenkin) järjestön on oltava ympäristöministeriön etukäteen tunnustama. Toisaalta edellä mainittu Pohjoismaiden ympäristönsuojelusopimus estää esimerkiksi sen, että Ruotsissa ympäristöjärjestöiltä edellytetty kolmen vuoden toiminta-aika *Ruotsissa*, ei koske toisia pohjoismaita, vaan muun pohjoismaan järjestön (ei koske Islantia) on toimittava *muissa pohjoismaissa* vähintään kolme vuotta.¹⁰⁵²

EU-sääntelyn ongelmana voi olla myös sen ulottuminen yleensä vain EU:n jäsenvaltioihin, jolloin esimerkiksi puhevallan osalta syrjintäkielto ei välttämättä ulotu kolmansiiin maihin. Toisaalta Århusin sopimus ei tällaista luokittelua tee ja EU:n jäsenmaat ovat yleensä myös monien muiden kansainvälisten velvoitteiden alaisia, jotka kieltävät kansallisuuteen perustuvan syrjinnän.¹⁰⁵³

Mielestäni rajat ylittävässä sääntelyssä ei kuitenkaan ole aidosti kysymys yhteisestä globaalista ympäristöstä, vaan sääntely on luotu valtioiden edun ja kansalaisten muodostaman ryhmän vuoksi. Tulevaisuuden kysymys onkin voiko jatkossa olla mahdollista, että valittajan intressi ei kytkeydy *oman maan intressiin*, vaan koko maapallon edun esilletuontiin. Voisiko esimerkiksi valtakunnallinen järjestö valittaa toisen maan päätöksestä, joka ei koske valittajajärjestön kotipaikkaa kohdemaana? Kumpula ja Pirjatanniemi toteavatkin, että ”jos maapallo kerran on meille kaikille yhteinen, meillä tulisi kaiketi olla oikeus ajaa sen asiaa maantieteellisistä rajoista riippumatta.” Heidän mukaansa maantieteellisiin rajoihin keskittynyt identiteetti on muuttunut enemmänkin asiakeskeiseksi ja funktionaali-

¹⁰⁵¹ Kumpula 2004: 332–337.

¹⁰⁵² Ebbesson 2001: 32–33. Vrt. Darpö ym. 2009: 648, jotka eivät huomioi tämän sopimuksen vaikutusta, vaan toteavat, että Ruotsissa tärkeät muissa maissa toimivat organisaatiot, kuten WWF ja Greenpeace rajautuvat järjestöjen puhevallan ulkopuolelle. Ks. Italian osalta myös Zito ym. 2001:344.

¹⁰⁵³ Ebbesson 2001:64 ja Ebbesson 2001c: 452.

seksi.¹⁰⁵⁴ Tällöin yksityisen ja julkisen rajat myös edustamisessa kaventuvat¹⁰⁵⁵. Poliitiikan tutkimuksen uusissa suuntauksissa onkin nostettu esille ympäristökan-
salaisuuden ideaa valtiollisuuden sijaan.¹⁰⁵⁶ Toisaalta luonnon- ja ympäristönsuo-
jeluun keskittyvät ei-valtiolliset järjestöt (esim. Greenpeace) toimivat joka tapa-
uksessa yleensä kiinteässä yhteistyössä myös valtion rajojen ulkopuolella, jolloin
valtakunnallisen järjestön kanta lienee linjassa kansainvälisemmän näkökulman
kanssa¹⁰⁵⁷. Erityisesti luonnonsuojelusopimusten, kuten biodiversiteettisopimuk-
sen osalta Kumpula ja Pirjatanniemi kuitenkin toteavat, että osallistumisoikeuksi-
en turvaaminen valtioiden rajat ylittäen voisi olla merkityksellistä luonnon moni-
muotoisuuteen liittyvän asiantuntemuksen hyödyntämisessä sekä sopimusvelvoit-
teiden noudattamisen valvonnassa¹⁰⁵⁸.

Poliittisia, globaaleja foorumeja on lähdetty kehittämään myös niin, että hallituk-
set ja ympäristöjärjestöt pääsevät vuoropuheluun. Tätä kehitystä on mahdollista-
nut esimerkiksi YK:n UNEP (United Nations Environment Program). Kuitenkin
vaikuttamismahdollisuudet yli valtioiden rajojen nimenomaan yksittäistapauksis-
sa ovat hyvin vähäiset ja erityisesti silloin, jos hankkeella ei ole konkreettisia
vaikutuksia toiseen maahan. Ympäristöasioiden kannalta ideaalinen päätöksente-
kojärjestelmä huomioisikin Cristoffin mukaan ihmisen toiminnan haitalliset vai-
kutukset ajasta ja laajoista etäisyyksistä riippumatta. Nykyinen tekninen kehitys
tarjoaisi tällaiseen vuorovaikutukseen mahdollisuuksia.¹⁰⁵⁹

2.2 *Think globally – act locally?*

Otsikossa esiintyvä lausahdus esiintyy poliittisen teorian teoksissa usein ympäris-
tökysymysten yhteydessä. Teorioissa on nostettu esille esimerkiksi näkemys, jon-
ka mukaan ihmisten on helpompi osallistua ja ilmaista itseään paikallisissa foo-
rumeissa ja paikallinen aktivismi vahvistaa yhteenkuuluvuuden tunnetta kaupun-
gin asukkaiden, naapuruston tai kylän ja sen ekosysteemin välillä, missä he elä-
vät. Paikallisesti toimienkin voidaan kuitenkin tavoitella globaalia ympäristönsuo-

¹⁰⁵⁴ Kumpula & Pirjatanniemi 2007: 122, 137. Ks. myös Backes 2001: 388. Myös vanhemmissa
teoksissa on usein huomioitu ympäristöongelmien maantieteelliset kysymykset yli valtion rajojen.
Ks. esim. Tarukannel 1990: 187–188.

¹⁰⁵⁵ Barry 2002: 145.

¹⁰⁵⁶ Ks. esim. Linklater 2006: 120–121 ja tarkemmin eri kansalaisuusparadigmojen eroista Dobson
2003: 89,97,105. Dobson määrittelee erityisesti käsitettä ”ecological citizenship” pitäen sen sisäl-
lön kuitenkin ihmiskeskeisenä, koska luonnon katsotaan tulevan huomioon otetuksi tulevien ih-
missukupolvien tarpeiden kautta. Dobson 2003: 111–113 ja 122

¹⁰⁵⁷ Ks. Christophersen 1997: 150; Krämer 2000: 36–37 ja Koivurova 2006.

¹⁰⁵⁸ Kumpula & Pirjatanniemi 2007: 139.

¹⁰⁵⁹ Christoff 1999: 399–403.

jelun tasoa.¹⁰⁶⁰ Toisaalta Linklater tuo esille, että ihmisten moraalien kehittyminen niin, että myös oman maan ulkopuolella tapahtuvat asiat koettaisiin kuuluvan oman vastuun piiriin, ei ole itsestään selvää. Tämän suuntaisesta kehityksestä on jo kuitenkin osoituksena esimerkiksi ihmisoikeuksien korostunut merkitys ja humanitäärinen oikeus sotatilanteissa.¹⁰⁶¹ Callicottin mukaan ihmisoikeuksista kehityksessä seuraava taso on bioottinen yhteisö, jossa arvostetaan luonnon koskemattomuutta, kauneutta ja tasapainoa¹⁰⁶². Näistä ajatuksista huolimatta lainsoveltaminen tapahtuu yleensä ensiasteessa paikallisten tai alueellisten viranomaisten tasolla. Päätösten tekemistä mahdollisimman lähellä kansalaisia korostaa myös EU:n subsidiariteettiperiaate¹⁰⁶³.

Vaikka edellä esitettyjä paikallisen päätöksenteon etuja ei voi kiistää, voidaan esittää myös näkökulmia paikallista laajemmin ympäristöpäätöksenteon puolesta. Pelkästään ruohonjuuritasolle paikallisesti hajautettu päätöksentekojärjestelmä saattaa esimerkiksi johtaa siihen, että paikalliset eivät näe luonnon arvoa silloin kun vastakkaisena intressinä on vaikkapa paikallisesti tärkeä elinkeino, josta useimmat paikalliset saavat elantonsa (esim. öljyteollisuus).¹⁰⁶⁴ Myös NIMBY-ilmion tyypiset (not in my back yard) seikat vaikuttavat paikallisella tasolla korostuneesti, eli luontoa halutaan kyllä suojella, mutta ei silloin, kun joudutaan itse luopumaan jostain muusta edusta¹⁰⁶⁵. Paikallinen luonnon etu ja kokonaisvaltaisempi luonnon etu saattavat myös olla ristiriitaisia Bressner ym. nimittäin toteavat, että paikallisella tasolla ympäristölle välttämätön toiminta voikin laajemmassa mittakaavassa näyttäytyä myös ympäristön näkökulmasta haitallisena¹⁰⁶⁶. Myös vaikka puhevaltaa käyttävän tarkoituksena olisi edistää luonnon etua, ei hänen kannattamansa ratkaisu välttämättä ole edullinen luonnon kannalta, ja tämä poikkeaa perinteisestä asianosaisen roolista puhevallan käyttäjänä, koska oikeustoimikelpoinen, luonnollinen henkilö asianosaisena kykenee määrittämään oman etunsa. Luonnon edun näkökulmasta sen edustajina voi olla useampi eri ratkaisua kannattavaa tahoa, jotka kaikki kokevat edustavansa luonnon etua. Tällöin puhevallan laajuuden merkitys korostuu, koska puhevaltaa on mahdotonta ja vaarallista ympäristöasioissa ryhtyä etukäteen rajoittamaan sillä perusteella, kumpi on

¹⁰⁶⁰ Avner de-Shalit 2006: 81. Ks. paikallisuuden eduista myös Nespor 2005: 89 sekä Linklater 2006: 110-111; Dobson 2006: 224 ja Ball 2009: 133.

¹⁰⁶¹ Linklater 2006: 110-115 ja 121-122. Ks. myös Dobson 2006: 218.

¹⁰⁶² Callicott 2002: 95-99.

¹⁰⁶³ Ks. Anderson 1998: 19; Ryynänen 2006: 283-313 ja Karhu & Määttä 2010: 70-71.

¹⁰⁶⁴ Ks. esim. Ball 2006: 134.

¹⁰⁶⁵ Bressners ym. 1998: 49-50. Ks. myös Hokkanen 2007: 108.

¹⁰⁶⁶ Bressners ym. 1998: 48.

”oikeassa” tai kenellä on hallussaan parhain asiantuntijuus.¹⁰⁶⁷ Saward nostaa esille myös ajatuksen siitä, että kun esitetään useita erisuuntaisia argumentteja, yksittäisen argumentin ”oikeellisuus” tulee testattua.¹⁰⁶⁸ Vaihtelevat näkemykset luonnon edusta johtuvat muun muassa siitä, että luonnonolosuhteet eivät ole samanlaisia kaikkialla, vaan luonto on pikemminkin laikuittainen kuin homogeeninen, eikä luonnosta ole saatavissa tyhjentävää tietoa¹⁰⁶⁹. Tätä lähtökohtaa on aineellisessa sääntelyssä otettu huomioon joustavilla normeilla ja ekologisten erityispiirteiden pitäisi nimenomaan johtaa joustavuuteen *myös menettelyllisesti*. Luonnon edustamisen näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että puhevaltaa ei tulisi kytkeä vain yhden luonnon edustajatahon varaan, vaan puhevaltajärjestelyissä tulisi ottaa huomioon erilaisia alueellisuuden tasoja.

Yleisen luonnonsuojeluedun puolesta puhevaltaa käyttävien tahojen edustusmahdollisuuksia on ympäristösääntelyssä kuitenkin rajattu voimakkaasti alueellisesti, sillä valitusoikeus on ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöistä yleensä meillä vain alueellisilla ja paikallisilla järjestöillä. Tämä näyttäytyy ristiriitaisena sen ajatuksen kanssa, että luonto on kollektiivinen yleinen etu yhtäaikaaisesti monella eri tasolla. Erityisesti lainsäädännössä esiintyvä biodiversiteetin käsite kytkee maailmanlaajuisen luonnon edun konkreettisesti myös paikalliselle tasolle paikallisiin päätöksiin ja toisaalta paikallisilla päätöksillä ei ole vain paikallista, vaan myös globaalia vaikutusta¹⁰⁷⁰. Näillä tasoilla edustajien näkemykset voivat olla ristiriitaisia, mutta ei voida olettaa, että alueellisella ja paikallisilla edustajilla on luonnon edusta ”parempaa” tietoa, kuin valtakunnallisella. Myös jos luonto nähdään kokonaisuutena, ei luontoa koskeviin päätöksiin osallistuminen ole ainoastaan paikallisten tai alueellisten tahojen intressi. Oikeudellisen päätöksenteon yksittäistapauksellinen luonne saattaa pakottaa luonnon edun pilkkomiseen maantieteellisesti, mutta tätä voitaisiin tasapainottaa luonnon kollektiivisuuden suuntaan irtautumalla nimenomaan menettelykysymyksissä alueellisuuden ja paikallisuuden vaatimuksesta. Kun viranomaisedustus nimenomaan rajoittuu hallinnollisten rajo-

¹⁰⁶⁷ Ks. Kokko 2003: 191–192 sekä Vihervuori 1981: 41. Hokkanen ja Pölönen (2006: 560) pitävät perinteisen asiantuntijuuskäsityksen ja uusien toimijoiden mukaan ottamista suunnittelun ja päätöksenteon areenoilla seurauksena ympäristöasioiden yhteiskunnallistumisesta.

¹⁰⁶⁸ Saward 2006: 197.

¹⁰⁶⁹ Berninger ym. 1997: 30. Vaihtelevuuden huomioi myös Kyllönen (2006: 600) todeten, että ratkaisut, jotka ympäristöongelmissa soveltuvat yhteen paikkaan, eivät välttämättä sovellu toiseen. Luonnon kannalta aineellisesti alueellisuuden ja paikallisuudenkin huomioiminen on perusteltua, sillä jos turvataan vaikkapa vain lajin suotuisaa suojelutasoa kokonaisuutena Euroopan unionin alueella, ei paikallisilla lajiesiintymillä olisi suojaa. Ks. Suvantola 2006: 576. Luonnon vaihtelevuudesta hieman erillisenä kysymyksenä erottuu se, että *ympäristöongelmat* ovat erilaisia eri paikoissa. Coenen ym. 1998: 15–16. Tällöin on nimittäin kyse myös siitä, että ihmiset eri paikoissa – esim. valtioissa – saattavat arvottaa ja pitää eri asioita ympäristöongelmina.

¹⁰⁷⁰ Coenen ym. 1998: 25 ja Bressers ym. 1998: 47.

jen mukaan, järjestöillä olisi tasapainottava vaikutus hallintorakenteen ja luonnon rajattomuuden välissä, jos niiden puhevalta mahdollistettaisiin ilman alueellisuuden ja paikallisuuden rajoja. Teoreettisesti on hahmoteltu myös bioalueita (bioregions), joissa ihmisten luomien hallinnollisten rajojen sijaan alueet muodostettaisiin luonnon olosuhteiden (esim. ilmasto, paikallinen kasvisto ja eläimistö) perusteella.¹⁰⁷¹

Luonnon puolesta puhevaltaa käyttävien edunvalvontajärjestöjen puhevaltaa rajoitetaan esim. LSL:ssa alueellisuuden ja paikallisuuden perusteella (LSL 61.3 §). Ympäristölupa-asioissa sen sijaan valitusoikeus laajavaikutteisista hankkeista katsotaan vakiintuneesti olevan valtakunnallisilla luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöillä¹⁰⁷². Toisaalta Ryyänen toteaa, että *mitä pienemmästä yhteisöstä on kyse, sitä suurempi on yksittäisen jäsenen suhteellinen osuus yhteisöllisestä tahdosta*. Tästä syystä kansanvaltainen osallistuminen ja poliittinen vaikutusvalta näyttäytyvät sitä laajempina, mitä suuremmassa määrin päätöksentekovalta on subsidiariteettiperiaatteen edellyttämällä tavalla alemmilla hallinnon tasoilla.¹⁰⁷³

2.3 *Aluehallinnon uudistus*

Kansallisesti aivan viime aikoina hallinnon kehityssuuntaus näyttää olevan pyrkimys valtion eri toimintojen keskittämiseen. Se on päinvastainen lähestymistapa hallintoon, kuin 1980-luvulla alkaneen murrosvaiheen sisällä esiintynyt hallinnon hajauttaminen. Hallinnon keskittäminen juontaa juurensa valtionhallinnon nykyisiin tuottavuusohjelmiin.¹⁰⁷⁴ Mielenkiintoista on, että yli kymmenen vuotta sitten Mäenpään hallinto-oikeuden oppikirjassa todetaan hallinnon rakenteen eriytymisen ja monipuolistuminen modernin hallinnon ominaispiirteeksi. Mäenpää nostaa esille muun muassa, että keskitetty ohjaus ja valvonta rajoittavat aloitteellisuutta ja erilaisiin tilanteisiin mukautumista.¹⁰⁷⁵ Nyt ollaankin mielenkiintoisessa tilanteessa, kun erityislainsäädäntö eriyttää eri hallinnonaloja (esim. ympäristöasioissa omat menettelyt), mutta toisaalta fyysisesti eri hallinnonalojen viranomaisia keskitetään saman katon alle ja myös saman taloudellisen ohjauksen alle. Olisiko uudistuksen näkökulmasta tarkoituksenmukaista sijoittaaakin myös ympäristöasioiden menettelysääntely yleislain alle, hallinto- ja hallintolainkäyttölakiin?

¹⁰⁷¹ Ks. Ward 1998: 28, 42.

¹⁰⁷² Leinonen ym. 2008: 352.

¹⁰⁷³ Ryyänen 2006: 312.

¹⁰⁷⁴ Ks. Kulla 2008. 23–25. Airaksinen tuo esille väitöskirjassaan myös hallinnon uudistusten heiluriliikkeen. Käytännössä joka toisella uudistuksella hallintoa hajautetaan ja joka toisella keskitetään. Uusi uudistus korjaa näin aina edellisen aiheuttamat vauriot. Airaksinen 2009: 188.

¹⁰⁷⁵ Mäenpää 1997: 71.

Aluehallinnon uudistus on myös toteutettu suhteessa sen laajuuteen varsin nopealla aikataululla. Uudistusten nopeus saattaa aiheuttaa lainsäädäntöön lakitekniisiä virheitä eikä lainsäädännön selkeyttäkään ole ehditty välttämättä riittämiin tarkastella. Asiantuntijalausunnossaan hallintovaliokunnalle Pekka Vihervuori huomauttaakin aluehallinnon uudistuksen ongelmista hyvän lainvalmistelun kannalta¹⁰⁷⁶.

Aluehallinnon uudistuksen tavoitteena on ”yhden luukun periaate”, eli että asiakas saisi palvelua mahdollisimman laajasti samasta paikasta. Tämän taustalla on viranomais- ja tehtävärakenteen hajanaisuus, joka on koettu ongelmaksi. Asiakas- ja kansalaislähtöisyyden lisäksi hallituksen esityksessä todetaan uudistuksen tavoitteeksi aluehallinnon tehokkuus ja tuloksellisuus. Yhtenä keskeisenä kehityspiirteenä jo 1990-luvulta alkaen hallituksen esityksessä nähdään kansanvallan alueellinen vahvistaminen. Tämä kiinnittyy nykyisessä uudistuksessa erityisesti kehittämispoliittiseen toimivaltaan.¹⁰⁷⁷

Metsäkeskukset kuitenkin jäävät ainakin toistaiseksi hallinnollisesti itsenäisiksi ja niiden asemaa vielä selvitetään. Mielenkiintoista on myös, että tässä tutkimuksessa esitetyistä kuntien ympäristöviranomaisten ongelmista huolimatta (kaksoisrooli, puutteellinen asiantuntemus) kuntien rooli ympäristölupien myöntäjänä ja valvojana säilyy ennallaan tai sille jopa siirtyy lisää tehtäviä. Kaavoitus- ja rakentamisasioissa voidaan puhua jopa heikkenevästä valtiohallinnon valvonnasta kuntien suuntaan, ja yleisemminkin laki ympäristöhallinnosta sisälsi alueellisen ympäristökeskuksen tehtävinä myös kuntien ympäristöhallinnon tehtävien edistämisen ja tukemisen, jotka nyt puuttuvat laista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (3 §).¹⁰⁷⁸

Hallituksen esityksessä nähdään aluehallintouudistuksen ympäristövaikutuksina, että ympäristölupa-asioiden keskittäminen aluehallintovirastoon parantaa päätösten laatua ja mahdollistaa resurssien joustavan käytön. Muiden ympäristöasioiden hoitaminen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa puolestaan parantaa esityksen mukaan ympäristönäkökohtien huomioonottamista keskuksen kaikilla toimialoilla. Vaikuttavuushyötyä haetaan siitä, että samaa erityisasiantuntemusta hyödynnetään poikkihallinnollisesti. Maakunnan liittojen ja muiden alueen vaikuttajien kanssa tehtävä tiivis yhteistyö myös mahdollistaa esityksen mukaan ym-

¹⁰⁷⁶ Vihervuori 2009: 1. Hyvä lainvalmistelu edellyttää esimerkiksi systemaattista lainsäädännön vaikutusten arviointia, sidosryhmien aitoa kuulemistä ja erilaisten vaihtoehtojen punnintaa. Lisäksi valmistelulta vaaditaan mm. sääntelyn hallittavuutta, ymmärrettävyyttä sekä selkeää soveltumisalaa. Lainsäädännön tulee myös johtaa tarkoitettuihin vaikutuksiin. Valtioneuvosto 2006: 160–165.

¹⁰⁷⁷ HE 59/2009, s. 1.

¹⁰⁷⁸ Ks. Suomen luonnonsuojeluliitto 2009b: 4.

päristönäkökohtien huomioonottamisen jo suunnittelun varhaisessa vaiheessa.¹⁰⁷⁹ Hyöty ei kuitenkaan muodostu itsestään, vaan esimerkiksi ympäristövaliokunnan lausunnossa painotetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa kestävän kehityksen läpäisyperiaatteen merkitystä ja vastuurajat ylittävän vuorovaikutuksen kehittämistä, jotta keskuksen nimen alla ei vain toimisi kolme täysin erillistä virastoa.¹⁰⁸⁰ Aivan vaikutuksetonta päätöksenteon laatuun ei liene toisaalta se, että aluehallinnon uudistuksessa yhtenä tavoitteena on vähentää merkittävästä valtion aluetason viranomaisten määrää.¹⁰⁸¹ Suomen luonnonsuojeluliitto muun muassa piti ympäristöhallinnon heikkeneviä resursseja uudistuksen vakavina seurauksina, ja totesi tämän heikentävän elinympäristöä ja lisäävän kansalaisvalvonnan tarvetta¹⁰⁸². Myös ympäristövaliokunta oli huolissaan ympäristöhallinnon resursseista ja riittävästä osaamisesta uudistuksen jälkeen. Se toteaa, että ”[h]allinnon toimivuuden kannalta hallinnon rakenteet ovat kuitenkin toissijaisia käytettävissä oleviin resursseihin verrattuna edellyttäen, että perusrakenteet ovat kunnossa.”¹⁰⁸³

Hyvänä kehityssuuntana uudistuksessa voidaan edellä esitetyn perusteella pitää sitä, että ELYn ympäristö- ja luonnonvarat –vastuualue pääsee vaikuttamaan erilaisiin kysymyksiin jo varhaisessa vaiheessa. Avoimeksi kysymykseksi jää kuitenkin mikä tämän vastuualueen tosiasiallinen painoarvo on ristiriitatilanteissa ja mitä tapahtuu ympäristöviranomaisten valitusoikeuspuhevallalle.

Ministeriöiden roolin vahvistuminen

Aluehallinnon uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä nostetaan ministeriöiden valtionhallinnon viranomaisiin kohdistama strateginen ja toiminnallinen ohjaus keskeiseen asemaan. Uudistus näyttäisi siten olevan jatkoa kehitykselle, jossa ministeriöiden asema on vahvistunut tulosjohtamistrendin myötä jo 80-luvun lopulta alkaen.¹⁰⁸⁴ Kun ministeriön ohjaus on vahvaa, on entistä tärkeämpää minkä ministeriön alla ympäristöviranomaiset toimivat. Muun muassa luonnonsuojeluliitto onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että ELY:jen ympäristö- ja luonnonvaraosastojen strategisen johdon kuulussa työvoima- ja elinkeinoministeriölle luonnon ja ympäristönsuojeluintressit häviävät elinkeinoelämän ja aluekehityksen lyhytjänteisille intresseille. Kun vielä maakuntienkin ohjausvalta kasvaa,

¹⁰⁷⁹ HE 59/2009, s. 31.

¹⁰⁸⁰ YmVL 25/2009 vp.

¹⁰⁸¹ Hallintovaliokunnan mietintö 13/2009 vp.

¹⁰⁸² Suomen luonnonsuojeluliitto 2009b: 7.

¹⁰⁸³ YmVL 25/2009 vp.

¹⁰⁸⁴ Ks. 1987–1995 toteutetuista hallinnon uudistuksista Niemivuo & Keravuori 2003: 382–383.

näyttää kehitys luonnon näkökulmasta huolestuttavalta. Aluehallintovirastoja taas ohjaa strategisesti valtiovarainministeriö – ja koska ympäristöministeriön rooli kutistuu mitättömäksi, käytännössä luonnonsuojeluliitto näkee aluehallinnon uudistuksen lähtölaukauksena ympäristöministeriön lakkauttamiselle.¹⁰⁸⁵

Valitusten määrään voi olla omiaan vaikuttamaan uudessa tilanteissa epäyhtenäiset toimintatavat. Tässä mielessä valtiollinen ohjaus on tärkeässä asemassa, jotta yhdenvertaisuus turvattaisiin kaikilla alueilla. Keskeisessä asemassa ovat tällöin myös yhtäläiset resurssit.¹⁰⁸⁶ Toisaalta oikeusharkintaisissa asioissa, joita ympäristölupa-asiat ja valvonta- ja hallintopakko asiat erityisesti ovat, päätöksenteon riippumattomuus ja itsenäisyys on erityisen tärkeää. Ympäristövaliokunta esimerkiksi näkee, että näiden lakisääteisten tehtävien päätöksenteon perusteisiin uusi vahvistettu ohjaus ei voi vaikuttaa, vaan ympäristöasioiden suhde tältä osin pysyy muuttumattomana suhteessa elinkeinotoimintaan tai muihin aluehallintoviranomaisen tehtäviin.¹⁰⁸⁷

Maakunnan liittojen asema

Aluehallinnon uudistuksessa myös maakunnan liittojen rooli vahvistui. Ne erityisesti kokoavat ja yhteensovittavat aluekehitystyötä. Uusi alueiden kehittämislaki (1651/2009) vaikuttaa jossain määrin enemmän viranomaisten toimintaan, sillä niiden tulee ottaa toiminnassaan huomioon maakuntaohjelmat ja niiden toteuttamissuunnitelmat, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia aluekehitykseen sekä huolehtia, ettei toimenpiteillä vaikeuteta niiden toteuttamista. Jos viranomainen merkittävästi aikoo poiketa maakuntaohjelmasta, maakuntien liitolta on pyydettävä lausunto. Jos taas viranomainen aikoo poiketa maakuntien liiton lausunnosta, sen on perusteltava poikkeus neuvoteltuaan ensin maakuntien liiton kanssa. Näin maakuntien liitot vastaavat esimerkiksi alueellisten laaja-alaisen luonnonvarojen ja ympäristöä koskevien suunnitelmien laatimisen yhteensovittamisesta.¹⁰⁸⁸ Koska maakunnan liittojen tehtäväksi määrittyy myös suunnitteluprosessien käynnistäminen ja niihin liittyvän yhteistyön johtaminen laaja-alaisissa luonnonvarojen ja ympäristöä koskevissa suunnitelmissa, tulisi ympäristövaliokunnan mukaan niiden ympäristöasiantuntemusta vahvistaa.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸⁵ Suomen luonnonsuojeluliitto 2009.

¹⁰⁸⁶ Ks. LiVL 19/2009 vp.

¹⁰⁸⁷ YmVL 25/2009 vp.

¹⁰⁸⁸ HaVM 13/2009 vp.

¹⁰⁸⁹ YmVL 25/2009 vp.

Luonnon edustajien puhevallan kannalta on olennaista myös se, että maakuntaohjelmista ei ole valitusoikeutta, koska ne eivät ole hallintopäätöksiä¹⁰⁹⁰. Ne kuitenkin rajoittavat viranomaisten ratkaisuja, joten tässä mielessä uudistus poikkeaa yleisestä ympäristöoikeudellisesta kehityksestä, joka painottaa suoraa demokrati-aa edustuksellisen demokratian sijaan. Laakso ym. toteavat kuitenkin, että vaikka sekä kunnallis- että hallintovalitusten käyttöalalla lähtökohtana on perinteisesti ollut suunnitelmapäätösten valituskelvottomuus, pitäisi valituskelpoisuutta selvittää erikseen suunnitelman sisältöä silmällä pitäen. Tällöin merkitystä on päätöksen konkreettisuuden asteella, päätöksen oikeudellisilla ja tosiasiallisilla vaikutuksilla eri tahojen asemaan ja muiden viranomaisten päätöksentekoon.¹⁰⁹¹ Maakuntaohjelma saattaisi näiden seikkojen valossa täyttää valituskelpoisuuden edellytykset. Luonnon edustajien puhevallan tarpeen näkökulmasta merkityksellistä saattaa olla myös se, että maakuntien liitot muodostuvat jäsenkuntien edustajista ja siten maakuntien liitossa valvotaan myös jäsenkuntien etuja. Samalla pitäisi hoitua aluekehitysviranomaisen tehtävät ja maakuntakaavoitus. Edustuksellisen paikallisdemokratian asema siten vahvistuu, mutta onko paikallinen kunnallisvaltuutettu riittävän puolueeton ja toisaalta asiantunteva, jotta luonnon etu toteutuu myös tällä uudella tasolla?¹⁰⁹²

Puolueettomuusnäkökohdat

Myös puolueettomuus saattaa kärsiä, kun asioiden eri näkökulmat keskitetään saman katon alle. Tosin esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta on säädetty, että esteellisyys- ja kollisiotilanteessa ministeriö määrää toisen keskuksen käsittelemään kyseisen asian. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi kun viraston ympäristö- ja luonnonvarat-vastuualueen tulisi käsitellä asiaa, joka on vireillä saman keskuksen liikenne- ja infrastruktuuri-vastuualueella.(20 §)¹⁰⁹³ Hallituksen esitys sai lausuntokierroksella kritiikkiä kuitenkin siitä, ettei siinä ole

¹⁰⁹⁰ HLL 5 §:n mukaan päätöksestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta, saa valittaa. Kuntalain 91 §:n mukaan pelkästään valmistelua tai täytäntöönpanoa koskevasta päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta. Laakso ym. toteavat, että pääsääntö on siten molemmissa valituslajeissa se, että vain lopullisesta asiaratkaisusta tai asian tutkimatta jättämisestä voi hakea muutosta. Laakso ym. 469. Toisaalta Mäenpään mukaan kunnallisvalituksen soveltamisala on hallintovalitusta selvästi laajempi, koska kunnallisvalituksella voidaan valittaa mm. normia, suunnitelmaa tai virkanimitystä koskevasta kunnallisesta päätöksestä. Mäenpää 2005: 116–133.

¹⁰⁹¹ Laakso ym. 2006: 470–471. Ks. myös Mäenpää 2005: 118–119.

¹⁰⁹² Mäkinen toteaa, että luottamushenkilöillä on kunnassa monenlaisia rooleja ja suhteita valitsijoihinsa, rahoittajiinsa, kansalaisjärjestöihin ja liike-elämään. Näillä on vaikutusta, vaikka rajoja asettavatkin esim. vaalikelpoisuus- ja esteellisyysäännökset sekä lainsäädäntö yleisemminkin. Mäkinen 2010: 33.

¹⁰⁹³ HE 59/2009, s. 69.

varsinaisesti käsitelty eri viranomaisten kollisiotilanteita ja tästä syystä tällaisen uudenlaisen oikeudellisen asetelman ongelmat saattavat jäädä kuormittamaan tuomioistuimia. Esimerkiksi hallintovaliokunta esittää mietinnössään, että vaikka hallituksen esitys sisältää säännöksiä, joilla tähdätään viranomaisten erilaisista oikeudellisista rooleista aiheutuvien riita- ja kollisiotilanteiden ratkaisemiseen, ei valiokunnalla käytettävissä olevan aineiston perusteella ole edellytyksiä arvioida, missä määrin käytännössä syntyy uudistuksen myötä sellaisia jännitteisiä oikeudellisia rooleja, että ne kuormittavat hallintotuomioistuimia.¹⁰⁹⁴

Myös perustuslakivaliokunta puuttui kyseiseen lainkohtaan, nostaen esille *viraston esteellisyys* –käsitteen ongelmallisuuden, jota hallituksen esityksessä ehdotettiin alun perin pykälään. Se olisi ollut uusi käsite oikeusjärjestelmässämme, eivätkä hallintolain *virkamiehen esteellisyyttä* koskevat säännökset olisi suoraan ulottuneet tähän.¹⁰⁹⁵ Ympäristövaliokunta huomauttaa samasta asiasta, ja toteaa, että lakimääräisiä tehtäviä hoitaessaan viranomainen ei tule hallintolaissa tarkoitetulla tavalla esteelliseksi hoitamaan muita sille kuuluvia tehtäviä¹⁰⁹⁶. Tämä lakimääräisten ristiriitaistenkin tehtävien lainmukaisuus on myös osoitettu tässä tutkimuksessa oikeuskäytännön kautta. Perustuslakivaliokunta piti myös ongelmallisenä sitä, että jos asioita siirretään toisen keskuksen käsiteltäväksi, toimivaltainen viranomainen ei ilmene laista yksiselitteisesti. Perustuslakivaliokunnan mukaan vähintäänkin toimivaltasuhteiden lähtökohdat ja toimivallan siirtämisen edellytykset täytyy ilmetä laista riittävän täsmällisesti.¹⁰⁹⁷ Laissa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista edelliset kommentit on otettu huomioon, ja 20 § täsmentyi hallituksen esityksessä ehdotetusta¹⁰⁹⁸. Siirtomenettelysäännös kuitenkin otettiin lakiin tässä muodossa ”[j]os elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettyä 8 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia.” Siirtomenettely on siis mahdolli-

¹⁰⁹⁴ HaVM 13/2009 vp.

¹⁰⁹⁵ PeVL 21/2009 vp. Ks. myös Vihervuori 2009: 6.

¹⁰⁹⁶ YmVL 25/2009 vp.

¹⁰⁹⁷ PeVL 21/2009 vp.

¹⁰⁹⁸ Jos elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvan valvontaa, velvoitteiden asettamista tai oikeuden myöntämistä koskevan hallintoasian puolueeton käsittely voi ilmeisesti vaarantua sen vuoksi, että keskus on tai on ollut asiassa myös asianosaisena, keskuksen on, jollei asian puolueetonta käsittelyä voida keskuksen sisäisin toimenpitein järjestää, pyydettyä 8 §:ssä tarkoitettua ministeriötä määräämään toinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus käsittelemään ja ratkaisemaan asia. (L elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista)

nen, vaikkakin sisäiset toimenpiteet ovat ensisijaisia. Siirtomenettelyn järjestelmän joustavuutta heikentävästä vaikutuksesta johtuen ympäristövaliokuntakin korosti pikemminkin päätöksenteon organisoimista viranomaisen sisällä niin, ettei sen puolueettomuus vaarannu.¹⁰⁹⁹ Myös Vihervuori toteaa asiantuntijalausunnossaan hallintovaliokunnalle, etteivät esimerkiksi päivittäisessä valvonnassa esiintyvät keskuksen sisäiset oikeudellisten roolien jännitteet ole ratkaistavissa kestäväällä tavalla siirtomenettelyllä¹¹⁰⁰.

Käytännössä uudistus lisää kuitenkin puolueettomuuden turvaamisen tarpeiden tasoja. Ennen puolueettomuudesta tuli varmistua vain ympäristöviranomaisen - kuten alueellisen ympäristökeskuksen - sisällä, nyt vastaavan sisäisen puolueettomuuden lisäksi on huolehdittava puolueettomuudesta suhteessa aluehallintoviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen muihin vastuualueisiin. Ympäristöasioiden sisäiset ristiriitaiset tehtävätkin, joita tässä tutkimuksessa on esitetty uudistusta edeltävältä ajalta, ovat silti edelleen ajankohtaisia. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksissa ympäristö ja luonnonvarat - vastualueen sisällä tulvasuojelun edistäminen ja luonnonsuojelun yleisen edun valvonta voivat olla ristiriitaisia tehtäviä.¹¹⁰¹

Ympäristölupa-asioiden ratkaisutoimivalta on uudistuksen jälkeen aluehallintovirastoilla. Aluehallintoviraston ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue on lupa- ja muita hakemusasioita hoitaessaan riippumaton. Riippumattomuus tarkoittaa, että viraston ympäristölupa-asioiden vastuualueelle ei saa ympäristölupa- ja hakemustehtäviä hoitaessa antaa muita tehtäviä, jotka vaarantavat vastualueen puolueettomuuden ja riippumattomuuden. (L aluehallintovirastoista 5.4 §)¹¹⁰² Vihervuori korostaa asiantuntijalausunnossaan hallintovaliokunnalle, että uudella strategisella ja toiminnallisella ohjauksella ei voi olla mitään sijaa edellisen säännöksen valossa yksittäisiä asioita koskevassa ratkaisutoiminnassa riippumatta asian yhteiskunnallisesta merkityksestä ja jännitteisyydestä. Esimerkiksi Vuotoksen kaltaisissa tapauksissa jatkossa tällaiseen lienee kuitenkin ainakin houkutus. Vesilupa-asioiden ja hallintopakkoasioiden riippumattomuuden sisältyminen säännöksessä mainittuun sanamuotoon *ympäristölupa-asioita hoitava vastuualue* nimittäin jää uudistuksessa epäselväksi. Vihervuoren mukaan myös jos edellisellä

¹⁰⁹⁹ YmVL 25/2009 vp.

¹¹⁰⁰ Vihervuori 2009: 8.

¹¹⁰¹ YmVL 25/2009 vp. Eduskunnan lausumassa edellytettiin hallituksen huolehtivan muun muassa siitä, että ”välittömästi ryhdytään selvittämään niitä kysymyksiä, jotka mahdollisesti liittyvät sisäisiin oikeudellisiin jännitteisiin päätösvallan ja muun puhevallan käyttämisessä uusissa aluehallinnon viranomaisissa”. EV 205/2009 vp. Lausuma 1 koskien hallituksen esitystä 161/2009.

¹¹⁰² Ks. HaVM 13/2009 vp.

muotoilulla on ollut tarkoituksena jättää hallintopakkoasiat ympäristölupa-asioita hoitavan vastuualueen ulkopuolelle ja saattaa nämä oikeusturvan edistämisen ja toteuttamisen vastuualueelle, on tällainen pilkkomismahdollisuus torjuttava. Erottelusta kärsisivät järjestelmien perusteet ja asiantuntemusvaatimus.¹¹⁰³

Ympäristönsuojelu- ja vesiasioista on säädetty vielä erikseen erillisellä lailla ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa. Ympäristövaliokunta pitää uutta säädöstä kuitenkin selvästi yleispiirteisempänä, kuin aiempaa sääntelyä. Sen 3 §:n mukaisesti asia ratkaistaan monijäsenisessä kokoonpanossa, *jos asian tai hankkeen laatu tai laajuus tai merkittävät vaikutukset taikka muu erityinen syy sitä edellyttää*. Aiempi sääntely ei jättänyt näin laajaa harkintavaltaa. Ratkaisukokoonpanon monipuolisuus tulisi valiokunnan mukaan erityisesti vesiasioissa säilyttää pääsääntönä, koska vesiasioissa intressit ovat aina lähtökohtaisesti hyvinkin moniulotteisia. Lakiin kuitenkin jätettiin lähtökohdaksi yhden ratkaisijan kokoonpano ja monijäseninen käsittely edellyttää edellä mainitun määritelmän soveltumista asiaan (L ympäristönsuojelu- ja vesiasioiden käsittelystä aluehallintovirastossa, 3 §). Myös Vihervuori piti tätä asiantuntijalausunnossaan hallintovaliokunnalle ongelmallisena, sillä monijäsenisyys on turvannut ei-oikeudellisen asiantuntijatiedon huomioonottamisen ympäristö- ja vesiasioissa. Uusi ratkaisu yksijäsenisestä ratkaisukokoonpanosta pääsääntönä ei hänen mukaansa anna takeita edes oikeudellisen asiantuntemuksen säilymiselle päätöksenteossa. Tällöin ajaututaan tilanteeseen, jossa ensiasteen päätöksenteon laatu heikenee ja tämä taas johtaa lisääntyvään työtaakkaan Vaasan hallinto-oikeudessa ja KHO:ssa. Vihervuori toteaaakin, että nämä tahot eivät voi uudistuksen johdosta muuttua instansseiksi, joissa monialaista asiantuntemusta vaativat kysymykset ensi kertaa ruoditaan.¹¹⁰⁴ Toki uudessa säännöksessä esimerkiksi asian laatu on edelleen seikka, jonka perusteella monialainen asiantuntemus edelleen ulottuu näihin tilanteisiin, mutta mikä sitten on koko uudistuksen merkitys, jos asian laatu vaikuttaisi esimerkiksi vesiasioissa niin, että pääsääntönä kuitenkin olisi monijäseninen käsittely?

Nähtäväksi jää myös se, mikä merkitys tulee olemaan elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskusten johtajan asemalla. Valtioneuvosto määrää yhden vastuualueen

¹¹⁰³ Vihervuori 2009: 4.

¹¹⁰⁴ Vihervuori 2009: 2. Toisaalta kehitys kohti suppeampia ratkaisukokoonpanoja vesiasioissa ei tule esille ensimmäistä kertaa aluehallinnon uudistuksen yhteydessä. Jo lakimuutoksella 254/2005 ympäristölupavirastoista annettuun lakiin lisättiin 10a §, jonka nojalla osa hakemuksista voitiin ratkaista kolmijäsenistä pienemmässä kokoonpanossa. Entinen Itä-Suomen ympäristölupaviraston johtaja Seppo Räisänen ennustaakin vuoden 2007 kirjoituksessaan, että tulevaisuudessa entistä vähemmän asioita jätetään monijäsenisen elimen ratkaistavaksi. Räisänen 2007: 76–77.

päällikön keskuksen johtajaksi työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä ja johtaja toimii tehtävässään oman toimensa ohella (L elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 9 §) Valmisteluaineiston mukaan johtamismalli korostaa eri vastuualueiden roolia omissa tehtävissään sekä toisaalta yhdenvertaista vastuuta koko keskuksen toiminnasta.¹¹⁰⁵ Johtajan sivutoimiasemaa on kritisoinut esimerkiksi ympäristövaliokunta, jonka mukaan ”järjestely ei edistä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten mahdollisuutta kehittyä yhtenäiseksi, osaltaan myös kestäväää kehitystä edistäväksi alueelliseksi virastoksi.”¹¹⁰⁶ Johtajalla on merkitystä esimerkiksi johtoryhmän johtajana, ja johtoryhmä vastaa keskuksen toimintojen yhteensovittamisesta.

On myös huomattava, että vaikka yleisesti tavoite ympäristöasioiden näkemiseen kokonaisuutena on tarkoituksenmukainen kehityssuunta ja sektoreista irtautuminen *ympäristöasioiden sisällä* järkevää, ei tällaista kehitystä voida pitää kaikkien hallinnonalojen yhdistämisen osalta toivottavana. Puhevallan osalta sektorikohdainen hallinto tuottaa mielestäni paremmat edustamismahdollisuudet intresseille, jotka ovat lähtökohdiltaan erilaisia, ja joita oikeudellisissa tilanteissa asetetaan vastakkain. Ympäristövaliokunta huomioi tämän lausunnossaan korostamalla, että elinkeino-, liikenne, ja ympäristökeskusten eri vastuualueiden itsenäisyyttä lausuntojen antamisessa ja puhevallan käytössä. Kun kaikkien näiden vastuualueiden tarkoituksena on yleisen edun valvonta, eri lakien yleisellä edulla tarkoitetaan eri asioita, jotka voivat olla keskenään ristiriidassa. Ympäristövaliokunta piti tärkeänä, että eri vastuualueiden itsenäisestä puhevallasta säädetään laissa selkeästi. Lakiin otettiin maininta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten puolueettomuudesta myös yleisen edun valvontatehtävissä ympäristö- ja vesiasioissa. (L elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista, 4.3 §) Kuitenkin säädöksessä ei ole tarkempaa sääntelyä vastuualueista, vaan niistä säädetään edellisen momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Tämä on mielestäni ongelmallista perustuslain näkökulmasta. Kun PeL 20.2 § velvoittaa julkista valtaa esimerkiksi turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön ja PeL 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, on vastuualueittain eritelty puhevalta välttämätön, jotta näistä velvoitteista voidaan huolehtia tosiasiallisesti.

¹¹⁰⁵ HaVM 13/2009 vp.

¹¹⁰⁶ YmVL 25/2009 vp. Onnistuneena ratkaisuna sivutoimista johtajaa ei pidä myöskään maa- ja metsätalousvaliokunta. MmVL 20/2009 vp.

3. LUONNON EDUSTAMISEEN LIITTYVÄN PUHEVALTADOKTRIININ KEHITYS HALLINTO-OIKEUDEN ULKOPUOLELLA

Ympäristöoikeus on siitä erikoinen oikeudenala, että se ylittää oikeudenalojen rajoja. Myös siviili- ja erityisesti rikosprosessin osalta vastaan tulee siten tilanteita, joissa on otettava kantaa perinteisistä prosessiasetelmista irtautuvaan luonnon edustajien puhevaltaan. Jos kuitenkin verrataan hallintolainkäyttöä vaikkapa yleiseen lainkäyttöön, huomataan, että hallintotuomioistuimia leimaa hiukan yleistäen tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien nojalla tehtyjen hallintoasioiden tarkastelu, joissa oikeusnormit ovat määritelleet vain puitteet. Harkintaa rajoittavat kuitenkin toki yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ja erityissääntely, mutta molemmat näistä saattavat olla väljiä, ja sisältää erisuuntaisia näkökohtia.¹¹⁰⁷ Ympäristöoikeuden joustavuuden tarve on siten helpompi sisällyttää hallinto-oikeuteen kuin vaikkapa rikosoikeuteen. Myös prosessien osalta niiden joustavuudessa on eroja ja joustavuus onkin ominaista hallintoprosessille. Siinä asian käsittelyä, kuten ratkaisemista ja selvittämistä koskevat säännökset ovat väljiä. Rikos- ja siviiliprosessissa puolestaan menettelysääntely on Mäenpään mukaan olennaisesti yksityiskohtaisempaa.¹¹⁰⁸ Toisaalta uudet vaihtoehtoiset konfliktinratkaisumuodot yksityisoikeuden puolella muuttavat sielläkin asetelmia diskursiivisempaan suuntaan.

3.1 *Rikosprosessi hallintoprosessin jatkumona?*

Yksityisten oikeushyvien lisäksi rikosoikeus on kautta aikojen huomionnut myös yleisten intressien loukkauksia, mutta nekin ovat viime kädessä liittyneet yksilön hyvinvointiin (yleinen turvallisuus, verot jne.)¹¹⁰⁹. Rikosoikeudessa suojan kohde kuitenkin myös muuttuu yhteiskunnallisten muutosten myötä ja ympäristöasioiden korostunut merkitys on vaikuttanut siten myös rikosoikeuteen. Rikosoikeudellinen sääntelymme lähtee nykyään määrittämään ympäristöarvoille erillisen, ihmisen hengestä, terveydestä tai omaisuudesta riippumattoman suojan. Hal-

¹¹⁰⁷ Tuori 2003: 919. Erityinen tilanne on vielä kunnallisasioissa. Näistä kaavoitus on hyvä esimerkki siitä, että kunnilla on aidosti omaa harkintavaltaa vaihtoehtojen valintaan ja kaavan sisältöön liittyvissä kysymyksissä. Harkintavalta on tuolloin tuomioistuinkontrollissa vain harkinnan rajojen osalta. Vihervuori korostaa, että hallintotuomioistuin ei saa lähteä kaavoittajaksi. Se ei valitse parasta maankäyttöratkaisua, eikä voi kumota huonoakaan kaavaa, jos se ei ole lainvastainen. Vihervuori 2004a: 500.

¹¹⁰⁸ Mäenpää 2005: 18, 19, 26 ja 352.

¹¹⁰⁹ Feinberg 1984: 63–64.

lituksen esityksessä rikoslain uudistuksia koskien todettiin, että haitallisimpien ja paheksuttavimpien tekumuotojen rankaisemista koskevien säännösten kokoamista rikoslakiin pidettiin päätavoitteena, koska ne aiemmin olivat olleet hajallaan eri laeissa. Hajanaisuus esti hahmottamasta *ympäristöä sellaisenaan rikosoikeudellisen suojan itsenäiseksi kohteeksi*. Ympäristön näkeminen itsenäisenä oikeushyvinä oli siten yksi hallituksen esityksen pääteema ympäristörikosten osalta. Nimenomaan todettiin, että ympäristön kasvava merkitys vaikutti siten, ettei ympäristöä voitu riittävästi turvata välillisten säännösten (kuten ihmisen terveyden suojan) kautta.¹¹¹⁰

Rikosten määrittelyssä suojattavat arvot, eli oikeushyvät, kytkeytyvät perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään. Ympäristöperusoikeussäännös ei kuitenkaan hallituksen esityksen mukaan sellaisenaan voi toimia rikosoikeudellisen vastuun perustana, vaan vastuuta toteutetaan muun lainsäädännön välityksellä ja tuella.¹¹¹¹ Suora kytkeä rikosoikeudellisen vastuun ja perusoikeudellisen vastuun väliltä siis puuttuu¹¹¹². Rikostunnusmerkistöjen sisältö ei puolestaan aukea pelkän rikoslain avulla, vaan aineellisella ympäristölainsäädännöllä ja rikoslailla on kiinteä suhde, kun rikoslakiin kootut vakavimmatkaan ympäristörikokset eivät ole teonkuvaukseltaan itsenäisiä, vaan ne saavat sisältönsä tietyn ympäristösäädöksen (esim. LSL tai YSL) vastaisesta toiminnasta¹¹¹³. Tällöin myös näillä tiettyjen ympäristösäädösten tavoitteilla on yhteys ja merkitys myös rikoslain osalta. *Ja tällä taas tulisi olla merkitystä puhevallan laajuutta rikosasioissakin arvioitaessa, kun aineellisen sääntelyn tavoitteista ja sisällöstä etsitään suojan kohde ja sen perusteella määritellään puhevallan käyttäjä*.

Toisaalta sen lisäksi, että rikosoikeus suojaa perus- ja ihmisoikeuksia, nämä oikeudet myös rajaavat rikosoikeuden käyttöalaa ja niitä menetelmiä, joihin rikosoikeudellisessa järjestelmässä voidaan tukeutua. Perus- ja ihmisoikeudet heijastuvat siten sekä oikeushyviin että rikosoikeudellisiin rajoihin. Puhevallan näkökulmasta tämä tarkoittaa, että jos esimerkiksi järjestön edunvalvontapuhevallalla on negatiivisia vaikutuksia syytetyn oikeusturvaan, ei tällaista menettelyä voida sallia.¹¹¹⁴ Kuitenkin jokaisen yksilön vastuu ympäristöstä ja luonnosta voidaan joh-

¹¹¹⁰ HE 94/1993 vp. s.178–179. Sääntelyssämme huomionarvoista on, että sääntelymme suojaa nimenomaan oikeushyviä, eikä tarkastelun kohteena ole esimerkiksi rikosten tekotapa Pirjatanniemi 2005: 149.

¹¹¹¹ HE 309/1993 vp. s.66.

¹¹¹² Ks. Pirjatanniemi 2005: 79.

¹¹¹³ Ks. esim. Pirjatanniemi 2005: 43 ja 107. Ympäristörikossääntelyä uudistettaessa sääntelyn tavoitteenmäärittely jätettiin Pirjatanniemen mukaan puolitiehen, eivätkä ympäristöarvot ole läpäisseet tästä johtuen rikosoikeutta tehokkaalla tavalla. Pirjatanniemi 2005:43.

¹¹¹⁴ Pirjatanniemi 2005: 176,179.

taa ympäristöperusoikeudesta. Hallintomenettelyn ja -prosessin puolella tämä yksilövastuu on myös tarkoittanut yksityisten vaikutusmahdollisuuksien parantamista luonnon puolesta esimerkiksi ympäristöjärjestöjen puhevallan kautta. Rikosprosessissa yksilövastuu on ymmärretty vain rikosoikeudellisena vastuuna, ei vaikutusmahdollisuuksina. Ehkäpä juuri tästä syystä menettelytapojen näkeminen itseisarvoisesti rikosoikeuden kautta suojattavina on ongelmallinen kysymys, eikä niihin rikosoikeudessa suhtauduta kovin vakavasti, vaan rikoksen seuraukset ovat keskeisemmässä osassa.¹¹¹⁵ Tietyt menettelytavat suojaavat kuitenkin luontoa ja ympäristörikostunnusmerkitöt perustuvat usein näiden menettelytapojen laiminlyöntiin. Jos lupaa ei ole haettu lainkaan, voi todellisuudesta syntyä vääristynyt kuva ilman osallistumaan oikeutettujen vuorovaikutusta, vaikka toiminnanharjoittaja olisikin jättänyt luvan hakematta sillä perusteella, ettei hänen toiminnastaan aiheudu luonnolle mitään haittaa.¹¹¹⁶

Kattavalla menettelyllä hallinnossa myös ehkäistään virheelliset lupapäätökset, jotka taas johtaisivat kielteisen ympäristövaikutuksen sattuessa ongelmallisiin tilanteisiin syytetyn kannalta. Vaikka toiminnanharjoittajan rikosepäily johtuisi viranomaisen virheestä, eli toiminnanharjoittaja on ollut siinä uskossa, että hänen toimintansa on luvallista, pitäisi toiminnanharjoittajan olla selvillä Pirjatanniemen mukaan esimerkiksi ehdottomasta pohjaveden pilaamiskiellosta, vaikka viranomainen olisikin hänelle virheellisesti myöntänyt pohjavettä pilaavalle toiminnalle luvan.¹¹¹⁷ Mahdollisimman laaja puhevalta mahdollistaa tällöin juuri sen, että joku huomaa virheellisyyden. Näin esimerkiksi ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen mahdollista puhevaltaa ei tulisi nähdä vain syytetyn oikeusturvan kannalta ongelmallisena, sillä järjestöt voisivat toimia myös viranomaistoiminnan valvojina ja tämä vahvistaisi toiminnanharjoittajienkin oikeusturvaa.

Vaikka rikosprosessissa syyttäjän lisäksi vesi- ja ympäristönsuojeluasioissa ELY:t saavatkin jo käyttää puhevaltaa luonnon puolesta, voidaan sanoa, että rikosprosessissa menettelysääntely ei ole vielä ehtinyt kehittyä sille tasolle, mitä suojan kohde, luonto suojattavana oikeushyvinä edellyttäisi. Kuten hallintoprosessissakin, menettelyllinen sääntely seuraa hitaammin aineellisen sääntelyn kehitystä. Rikosprosessissa luonnon edustajien puhevalta on kuitenkin vielä huomattavasti

¹¹¹⁵ Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi ympäristösäännösten rikkomisen vähäisyyttä arvioitaessa otetaan huomioon suoranaisesti tekoon liittyviä seikkoja kuten seurauksen tai vaaran laatu, laajuus, kesto ja pysyvyys sekä myös tekijään liittyviä ja tekoon johtaneita seikkoja, kuten riskin tietoisuus ja suuruus tai teon tarkoituksellisuus. Vähäisyyden perusteella voidaan jättää vaikkapa syyte nostamatta. HE 52/2005 vp.

¹¹¹⁶ Ks. Pirjatanniemi 2005: 42.

¹¹¹⁷ Pirjatanniemi 2005: 302.

suppeampaa, kuin hallintoprosessissa. Impulsseja rikosprosessinkin tämän suuntaiseen kehitykseen on kuitenkin todennäköisesti tulossa kansallisen järjestelmän ulkopuolelta. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ympäristörikoksia koskevan yleissopimuksen (ETS N:o 172) 11 artikla sisältää suosituksen ympäristöjärjestöjen osallistumisesta yleissopimuksen alaan kuuluvia rikoksia koskeviin oikeudenkäynteihin. Myös ympäristövastuudirektiivin sisältö ja ympäristöjärjestöjen vahva rooli näiden vastuiden osalta puhevallan käyttäjänä viitoittanee tietä samansuuntaiselle kehitykselle myös rikosprosessissa.

Asianomistaja rikosprosessissa

Kuten hallintoprosessissa asianosaiskäsite, myös asianomistajakäsite ei omaa tyhjentävää määritelmää lainsäädännössä. Molempien käsitteiden sisältö on muodostunut ja muodostuu siten oikeuskäytännön ja –kirjallisuuden perusteella. Virolainen esimerkiksi toteaa, että ”[a]sianomistajana pidetään henkilöä, jonka oikeudellisesti suojattua etua on rikoksen kautta välittömästi loukattu tai vaarannettu”. Asianomistaja juuri kyseessä olevassa jutussa on siten se, jolla on asialegitimaatio¹¹¹⁸. Ainoastaan luonnollisiin henkilöihin kiinnittyvä tämä käsite ei kuitenkaan ole, sillä hallinto-oikeudellisen asianosaiskäsitteen tapaan asianomistajana voi olla myös oikeushenkilö, kuten kunta, tai säätiö. Myös juridis-tekniinen subjekti, kuten konkurssipesä voi olla asianomistajana.¹¹¹⁹ Suojattavan oikeushyvän sisältö on tässä määrittelyssä olennaista, sillä asianomistajaa selvitetäessä täytyy saada selvyys ensin siitä mitä oikeushyvää rikoksella on loukattu ja kuka tuon oikeushyvän haltija on. Kollektiivisten oikeushyvien - kuten ympäristön – osalta oikeushyvän haltijoita on määrittelemätön joukko ihmisiä ja myös luonto itse itseisarvonsa perusteella.

Asianomistajien piirin laajentamista on vastustettu samoilla näkökohdilla, kuin jo hallinto-oikeudellisen puhevaltakeskustelun yhteydessä on tullut ilmi, eli ajanhukka ja prosessin kalleus lisääntyisivät laajennetun puhevallan myötä. Virolainen tuo myös esille seikan, että todistajien avulla hankittava näyttö on prosessissa keskeisessä asemassa, eikä asianomistajaa voi kuulla todistajana, joten asianomis-

¹¹¹⁸ Ks. asialegitimaatiosta rikosprosessissa esim. Virolainen & Pölönen 2004: 155. Ks. myös Granfeldt 1925: 101.

¹¹¹⁹ Virolainen & Pölönen 2004: 153–160. Sen lisäksi että *oikeushyvän haltijuus* tuottaa asianomistajan aseman, Granfeldtin määritelmän mukaan samaan voi johtaa välittömästi rikoksen kautta syntynyt yksityinen *oikeudellinen vaade* tai poliitariikosten osalta (esim. yleinen järjestys- ja turvallisuus) henkilön *oikeuspiiriä välittömästi vaarantavan rikoksen tapahtuminen*. Toinen lähestymistapa on *prosessuaalinen määritelmä*, joka korostaa prosessuaalista tarkoituksenmukaisuutta. Asianomistajana pidetään tämän mukaan henkilöä, jolla on oikeus vaatia rikoksen johdosta rangaistusta. Prosessuaalisen tarkoituksenmukaisuuden merkitys on ehkä viime aikoina kasvanut

tajien piirin laajentaminen on tässäkin mielessä turhaa.¹¹²⁰ *Viranomaisten ja luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöjen kuuleminen todistajina voisikin tuoda asian selvittämiseen oleellista informaatiota.* Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että asianosainen tai tuomioistuimien kutsuu järjestön tai viranomaisen todistajaksi (tai asiantuntijaksi) oikeuteen. Varsinaisen asiantuntijan tosin määrää oikeuteen vain tuomioistuin, sillä asianosaisten hankkimat asiantuntijat ovat todistajan asemassa. Koska todistajan tai asiantuntijan joka tapauksessa hankkii tai määrää jokin taho, näillä rooleilla ei ole sellaista oma-aloitteisen puhevallan merkitystä, kuin asianomistajapuhevallalla.¹¹²¹

Asiantuntijan ja todistajan kuulemisen ero on siinä, että asiantuntija omaa erityistä tietoa tai kokemusta ammattinsa tai koulutuksensa tai muun vastaavan syyn vuoksi kokemussäännöistä ja tieteellisistä seikoista. Todistajalla taas on omakohtaisia kokemuksia käsiteltävästä asiasta. Ympäristön- tai luonnonsuojelujärjestöä olisi siten teoriassa mahdollista kuulla myös asiantuntijana, koska näillä järjestöillä on asiantuntemusta kokemussääntöihin liittyen. Edunvalvontajärjestön kuuleminen asiantuntijana on kuitenkin harvinaista ja toisaalta tällainen järjestö ei edes ole objektiivinen, asian ulkopuolinen taho, kun kyseessä on ympäristöön tai luontoon kohdistuva rikosepäily. Sama tosin pätee edunvalvontaviranomaiseenkin.¹¹²²

Asianomistajalla on prosessissa erityisiä oikeuksia, kuten syyteoikeus, joko yhdessä syyttäjän kanssa, tai toissijaisen syyteoikeuden tilanteissa itsenäisesti, jos syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta. Myös vaikka syyttäjä ajaisikin syytettä, asianomistaja voi esittää tapahtumasta myös toisenlaisen teonkuvauksen kuin syyttäjä (ROL 1:14.3). Tällä on merkitystä, koska tuomioistuin ei voi ottaa oikeudellisen harkintansa perustaksi faktoja, jotka syyttäjä on jättänyt syytteesään teonkuvauksen ulkopuolelle. Asianomistajan syyte laajentaa tällöin prosessin kohdetta. Asianomistajalla on oikeus myös osallistua esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin asianosaisena ja oikeus vaatia vahingonkorvausta rikoksen johdosta.¹¹²³ Ervon mukaan asianosaisen osallistuminen prosessiin syyttäjän ”työtoverina” myös tukee asian selvittämistä ja rikastuttaa rikosprosessin diskursiivista luonnetta.¹¹²⁴ Edellä mainittujen seikkojen valossa luonnon edustajien asianomistajaj asema voidaankin nähdä tärkeänä.

¹¹²⁰ Virolainen & Pölönen 2004: 161.

¹¹²¹ Ks. Mattila 2008: 131.

¹¹²² Hannikainen 2000 s. 338.

¹¹²³ Virolainen & Pölönen 2004: 154 ja Lappalainen 2004: 148.

¹¹²⁴ Ervo 2005: 298.

Valvontaviranomainen voi rikosasian tuomioistuinkäsittelyssä olla läsnä asiantuntijan, todistajan tai asianomistajan roolissa.¹¹²⁵ Luonnon edustajien asianomistajuudesta onkin tällä hetkellä erityissääntelyä ja oikeuskäytäntöä vain viranomaisien osalta. ELY:illä on mahdollisuus käyttää kantajana ja vastaajana tuomioistuimissa asianomistajanpuhevaltaa tietyissä ympäristörikosasioissa yleisen edun puolesta erityislainsäädännön perusteella (YSL, vesilaki). Lisäksi laki aluehallintovirastoista täydentää valtion edustamista siten, että asioissa, joissa toimivaltaista viranomaista ei ole määrätty, aluehallintovirasto kantaa ja vastaa valtion puolesta sekä valvoo tuomioistuimissa ja viranomaisissa valtion etua ja oikeutta kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa (21 §). Tämä ei varsinaisesti kuitenkaan laajenna luonnon puolesta käytettävää puhevaltaa, sillä luonnon etu ei kiinnity aina valtion etuun. Erityislainsäädännöllä ELY:ille myönnettävä asianomistajan puhevalta luonnon edun puolesta myös jää avoimeksi sen vastuualueen osalta, mikä puhevaltaa tulee jatkossa käyttämään. Hallituksen esityksessä esimerkiksi vesilain osalta todetaan vain, että koska vesilain asianomistajapuhevalta rikosasioissa kytkeytyy yleiseen laillisuusvalvontaan, tulisi puhevallan kuulua sille taholle joka tuosta laillisuusvalvonnasta vastaa. ELY:n yleisten säännösten mukainen tehtävänjako siten määrää millä vastuualueella puhevalta on.¹¹²⁶

Joka tapauksessa ympäristöalan erityissääntely puhevallasta on edelleen relevanttia rikosasioissakin ja myös erityissääntelyn epäyhtenäisyyttä eri säädösten välillä tulisi edelleen tarkastella kriittisesti.¹¹²⁷ Esimerkiksi YSL 94 §:ssä ei mainita valtion etua ELY:n puhevallan perusteena, vaan perusteena on yleinen etu. Vaikka ELY:llä on ympäristö- ja vesilakia laajemminkin valvontatehtäviä, sen puhevallasta rikosasioissa ei kuitenkaan ole säädöstä esimerkiksi luonnonsuojelulaissa, maankäyttö- ja rakennuslaissa, maa-aineslaissa, kemikaalilaissa, jätelaissa, muinaismuistolaisissa tai rakennussuojelulaissa. Näistä mainituista säädöksistä maankäyttö- ja rakennuslaissa (186 §) ja maa-aineslaissa (18 §) on kuitenkin säännös valvontaviranomaisen velvollisuudesta tehdä ilmoitus poliisille tai syyttäjälle esitutkintaa varten, jos mainittujen lakien säännöksiä on rikottu. Epäyhtenäiselle käytännölle ei ole mitään oikeudellista perustetta.

¹¹²⁵ Ks. Pennanen 2006: 57. Käräjäoikeuden ja hovioikeuden päätökseen muutosta voivat hakea asianomistaja, syyttävä ja syytetty. Hovioikeuden päätöksestä valittaminen edellyttää valituslupaa korkeimmalta oikeudelta. Myös valvontaviranomainen voi hakea muutosta, jos sille on erityislainsäädännön perusteella annettu asianomistaja-asema tai jos sillä on vahingonkorvausvaatimus asiassa. Valitusmahdollisuuden tarve voi syntyä viranomaiselle ensinnäkin käräjäoikeuden tai hovioikeuden ratkaisusta, jolla syyte hylätään. Koskinen 2008: 110–113.

¹¹²⁶ HE 161/2009 vp, s. 30.

¹¹²⁷ Aluehallinnon uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä tätä erityislainsäädännössä myönnettä puhevaltaa tarkasteltiin myös vain valtion edustamisena, ei yleisen edun – saati luonnon – näkökulmasta. HE 59/2009, s. 71.

Kuten hallintolainkäytön puolella asianosaisen käsite, myös rikosprosessissa asianomistajakäsite on joustava ja sen avulla voitaisiin paikata erityissääntelyn epäyhtenäisyyttä. Asianomistajakäsittä kuitenkin tulkitaan oikeuskäytännössä suppeasti ja erityissääntely nähdään tyhjentävänä. Tätä ilmentää hyvin seuraava tapaus:

Kysymys siitä, oliko alueellisella ympäristökeskuksella oikeus käyttää asianomistajan puhevaltaa luonnonsuojelurikosta koskevassa asiassa. (Ään.)KKO:2006:74

Tapauksessa syytetty oli hävittänyt rauhoitettuja kasveja suorittamalla ruoppauksen laajemmalla alueella kuin ympäristökeskuksen kanssa oli sovittu. Ruoppaus oli hävittänyt rauhoitetut kasvit alueelta lopullisesti, sillä ruoppauksen kohdistuksessa syvemmälle kuin oli sovittu, tuhoutui järven pohjalle vuosien saatossa syntynyt lajien siemenpankki. Oikeushyvä, jota luonnonsuojelurikoksella tässä tapauksessa loukataan, on kasvi- ja eläinlajien ja niiden elinympäristöjen suojelu sekä ympäristökokonaisuuksien ja luonnon monimuotoisuuden suojelu. Selvää on siten, että kyse ei ole yhdenkään yksittäisen ihmisen välittömästi henkilökohtaisesti hallitsemasta oikeushyvästä, vaan yleisestä ympäristöedusta. Tapauksessa katsottiin, että sen sijaan valtion edusta ei ollut kysymys, sillä rikos ei välittömästi loukannut valtion oikeutta, eikä valtiolle ollut syntynyt välittömästi rikoksesta aiheutuvaa vahinkoa.

Yleisemminkin oikeuskäytännössä on katsottu, että yleisen edun valvonta ei riitä perustamaan asianomistajan asemaa, jollei tästä ole erityissäännöstä, sillä virallisen syyttäjän katsotaan huolehtivan syyteharkinnasta yleisen edun osalta¹¹²⁸. Viranomaisella on yleensä katsottu olevan asianomistajan asema vain, jos rikos on kohdistunut välittömästi valtioon erityisen edun tai oikeuden haltijana tai jos valtiolle on syntynyt rikokseen perustuva korvausvaatimus. Luonnonsuojeluetu ei voi tämänkaltaista perinteistä välittömyyttä tavoittaa, koska luonnon osat eivät ole kenenkään omistuksessa. Korvausvaatimuksestaan ei ole kyse, vaikka hävitettyjen kasvien arvo voidaan tuomita menetettäväksi valtiolle. Menettämisseuraamus kun on eri asia, kuin vahingonkorvaus, sillä se on pikemminkin rangaistuksen luonteinen seuraamus.¹¹²⁹

¹¹²⁸ Lupa ym. maksujen kerääminen valtiolle ei ole synnyttänyt julkista etua valvoville viranomaisille yleensä asianomistajan asemaa. Maatilahallituksella ei esimerkiksi ollut katsottu syntyneen välittömästi rikokseen perustuvaa korvausvaatimusta maankäyttörajoituksen rikkomistapauksessa (KKO 1984 II 106) eikä luonnonsuojelulain rikkominen synnyttänyt korvausvaatimusta välittömästi rikokseen perustuvana metsäntutkimuslaitokselle (KKO 1989:4). Ks. Virolainen & Pölönen 2004: 172.

¹¹²⁹ Pennanen 2006: 50.

Tapauksessa puhevaltaa ei myönnetty, koska asianomistajuudesta ei ollut luonnonsuojelulaissa erityissäännöstä, eikä YSL:n tai vesilain säännösten katsottu ulottuvan tapaukseen sanamuodon mukaisesti tulkiten. Vaikka alueellisella ympäristökeskuksella ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:n mukaisesti oli valvonta-tehtävä myös luonnonsuojelulain mukaisissa asioissa ja *alueellinen ympäristökeskus tämän lain mukaan myös tuli valvoa luonnonsuojelua koskevista asioista valtion etua ja oikeutta sekä kantaa ja vastata tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa, jollei toisin säädetä tai määrätä* – KKO ei katsonut alueellisella ympäristökeskuksella olevan puhevaltaa, koska virallinen syyttäjä huolehtii jo syytteen nostamisesta yleisen edun perusteella. Ristiriitaisen tilanteen luonnon kannalta aiheuttaa siten se, että kyseessä ei ole valtion etu vaan luonnon etu. Rikosprosessissa päädytään siten sinällään oikeaan lopputulokseen, eli kyseessä ei ole valtion etu. Aineellisessa sääntelyssä luonto ja sen osat tulevat suojan kohteiksi muuten, kuin omistusoikeuden kautta. Määttä toteaa, että ”[m]ikään ei edellyttäne, että maapallon kaikkien osien ja maailman kaikkien ilmiöiden tulisi lähtökohtaisesti olla jonkinlaisen omistuksen kohteena.” Niiden käyttöä voidaan säädellä silti monin, lähinnä ympäristöoikeudellisin normein.¹¹³⁰ Rikosprosessissa luonnon edustaminen näyttäytyy kuitenkin valtion edun valvontana, ja puhevalta kytkeytyy esim. vahingonkorvauskanteeseen, jolloin luonto nähdään ikään kuin valtion omaisuutena.

Kyseessä oli kuitenkin äänestysratkaisu ja eriävissä mielipiteissä on kiinnitetty huomiota juuri ympäristöasioiden erityispiirteisiin ja niiden aiheuttamiin tulkintalinjan muutospaineisiin rikosprosessissakin. Oikeusneuvos Lehtimajan eriävässä mielipiteessä huomioitiin esimerkiksi luontoon ja sen monimuotoisuuteen liittyvien arvojen erityisluonne, joista ei puolestaan ollut mainintaa KKO:n varsinaisen ratkaisun perusteluissa. Perinteinen näkemys ei voi tavoittaa tuollaisia arvoja, koska ne eivät ole palautettavissa sellaisiksi oikeuksiksi, joiden loukkaamiseen tai vaarantamiseen asianomistajan puhevallan on katsottu kytkeytyvän. Myös ympäristöperusoikeuden vastuumomentti tuotiin tässä esille, sekä se, että viranomaisen puhevalta tehostaisi perustuslailla suojattujen ympäristöarvojen rikosoikeudellista suojaa. Myös presidentti Koskelon eriävässä mielipiteessä korostettiin rikostyyppiin liittyvien erityispiirteiden huomioonottamista puhevallan perusteena.

Oikeusneuvos Lehtimajan eriävässä mielipiteessä ja esittelijän mietinnössä myös ympäristöhallinnosta annetun lain 4 §:ää ja puhevaltasääntelyn johdonmukaisuuden tavoittamista pidettiin keskeisenä. Lehtimaja toteaa, että ympäristöhallinnosta

¹¹³⁰ Määttä 1999: 399. Myös Nordh toteaa, että ei ole ollenkaan varmaa, että valtio on sopivin luonnon edustaja oikeudellisissa konfliktitilanteissa. Nordh 1999: 377.

annetun lain 4 §:ssä nimenomaan säädettiin alueellisen ympäristökeskuksen tehtävistä ja velvollisuudesta *kaikissa toimialaansa kuuluvissa asioissa* "edustaa valtiota, valvoa valtion etua ja oikeutta sekä kantaa ja vastata tuomioistuimessa ja muissa viranomaisissa, jollei toisin säädetä tai määrätä". Esille nostettiin tätä vasten eri säädöksissä esiintyvä epäjohdonmukaisuus, kun vain YSL:ssä ja vesilaissa on erityissääntelyllä toteutettu luontoa ja ympäristöä edustavan viranomaisen asianomistajapuhevalta. Rangaistussäännösten suojeluintressit ovat Lehtimajan mukaan myös muissa alueellisen ympäristökeskuksen toimialaan kuuluvissa asioissa samankaltaisia, eikä perustetta epäjohdonmukaisuudelle ole löydettävissä kyseisistä laeista tai niiden esitöistä.

Rikosprosessioikeudellisissa kysymyksissä näkyy, ettei tämän tutkimuksen alussa esitettyä yleisten ympäristöetujen jakautumiskehitystä ole tunnistettu.¹¹³¹ Erityissääntelyä viranomaisen oikeudesta kantaa ja vastata jonkin yleisen edun puolesta pidetään nimittäin yleensä näennäis- eli kvasiasianomistajuutena ja tästä näkökulmasta myös alueellisen ympäristökeskuksen puhevaltaa on tarkasteltu. Virolaisen mukaan tällainen yleinen edustus-oikeus (kviasianomistajuus) on eri asia, kuin asianomistajan syyte-oikeus prosessissa.¹¹³² Toisaalta luonnon puolesta puhevaltaa käyttävä alueellinen ympäristökeskus (ja jatkossa ELY) on eri asemassa kuin esimerkiksi tullihallitus tai ajoneuvohallintokeskus, joilla on puhevalta *valtion edun* puolesta. ELY:n erityissääntelyyn perustuva puhevalta rikosprosessissa ei perustu jatkossakaan valtion välittömään etuun, vaan luonnon etuun¹¹³³. Nämä oikeushyvät eroavat toisistaan siinä, että luonnolla voidaan nähdä oma, itsenäinen oikeusasema itseisarvonsa perusteella. Valtion etu on aina *ihmisryhmän* etu. Ongelman aiheuttaa siten se, että rikosoikeudessa tulisi huomioida ympäristöoikeuden ominaispiirre, eli yleiset edut jakautuvat vielä yleisiksi ihmiskeskeisiksi ympäristöeduiksi ja luonnon eduksi (ks. kuvio 1). Myös seuraavassa vanhemmassa KKO:n ratkaisussa näkyy sama ongelma.

Metsäntutkimuslaitoksella ei ollut oikeutta ajaa syytettä sen hallinnassa olevalla yleisellä suojelualueella tapahtuneeksi väitetystä luonnonsuojelurikkomuksesta. KKO 1989:4.

Tapauksessa luonnonsuojelu- ja metsästysrikkomusten arviointia koskien metsäntutkimuslaitoksella ei ollut oikeutta ajaa syytettä. Tapauksessa Pisavaaran luonnonpuisto oli metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa ja metsästäjä A seurasi luvalli-

¹¹³¹ Ks. perinteisestä, ihmisyyhteisön tai valtion etuun kiinnittyvästä yleisten etujen lähestymistavasta esim. Feinberg 1984: 63–64.

¹¹³² Virolainen & Pölönen 2004: 173.

¹¹³³ Ks. esim. KKO 2001:66 ja KKO 1989: 28, joissa tullihallituksella ei ollut syyte-oikeutta.

sessä metsästyksessä haavoittamaansa hirveä luvattomasti luonnonpuiston alueelle ja etsi siellä hirveä tarkoituksenaan ampua se. Kyse oli myös metsästyksenjohtaja B:n velvollisuudesta valvoa hirvenmetsästystä niin, ettei väitettyä luvattonta metsästystä olisi päässyt tapahtumaan.

KKO:n perusteluissa todetaan, että valtion edun tai oikeuden loukkauksen tulee olla välitön, jotta valtiota edustavalla viranomaisella voi olla puhevalta asiassa. Käytännössä tämä tarkoittaa lähinnä, että jos valtiolla tai sen puolesta *lain toteuttamista valvovalla* viranomaisella on mahdollisuus korvausvaatimukseen, joka johtuu käsillä olevasta rikoksesta, puhevalta syntyy¹¹³⁴. KKO:n perusteluissa todetaan vielä, että valtioon rangaistusvallan käyttäjänä luonnonsuojelurikokset kohdistuvat samalla lailla kuin muutkin rikokset. Tapauksessa arvioitiin viranomaisen roolia lähinnä laillisuusvalvonnan kannalta. Tässäkin tapauksessa kuitenkin eriävässä mielipiteessä vedotaan viranomaisen erityiseen asemaan valvoa, juuri rikoksen kohteena olevan edun toteutumista. Lainsäädännön todetaan osoittavan, että metsäntutkimuslaitoksella on erityinen asema sen hallinnassa ja hoidossa olevan Pisavaaran luonnonpuiston luonnonsuojelullisten arvojen suojelijana. Näin myös eräistä valtionmaiden luonnonsuojelualueista 6.6.1958 annetun asetuksen 6 §:n mukaan, jossa todetaan kyseisen luonnonpuiston olevan metsäntutkimuslaitoksen hallinnassa ja hoidossa. Metsäntutkimuslaitos oli luonnonsuojelulain 7 §:n nojalla 5.3.1960 vahvistanut myös Pisavaaran luonnonpuiston järjestyssäännöt, joiden mukaan alueella liikkuminen ja metsästäminen on ilman metsäntutkimuslaitoksen lupaa kielletty.

Viranomaisen puhevaltaa edunvalvonnan perusteellakin on KKO:n ratkaisuissa kuitenkin käsitelty. Vanhemmassa käytännössä näkyy, että viranomaisen edunvalvontapuhevalta on ollut mahdollista ilman erityissäännöistäkin. Linja näyttää kuitenkin muuttuneen erityislainsäädännön kehittymisen myötä. Tuoreimmissa tapauksissa KKO 2001: 66 ja KKO 2003:18, on esimerkiksi päädytty ratkaisuihin, joissa valtion etua tai tietyn säännösten noudattamista valvovaa viranomaista ei ole pidetty *ilman nimenomaista erityissäännöstä* asianomistajana yleistä etua koskevassa asiassa.¹¹³⁵

Seuraavassa tapaus on esimerkkinä vanhemmasta käytännöstä, ja se poikkeaa siten nykyisestä linjasta.

¹¹³⁴ KKO:n ratkaisun 2001:66 valossa tosin oikeudellisen vaatimuksen ja syyteoikeuden suhdekin on tulkinnanvarainen. Ratkaisuissa katsottiin, ettei tullihallitukselle kuulunut asianomistajapuhevalta, koska alkoholipitoisen aineen salakuljetusta koskevassa jutussa verot ja maksut voidaan määrätä hallinnollisessa järjestyksessä.

¹¹³⁵ . Ks. myös Mäntylä 2006: 34–35.

Kalastuspiirillä oli vesilain säännösten rikkomista koskevassa jutussa asianomistajan puhevalta, kun rikoksella oli loukattu yleistä kalatalousetua. Ään. KKO 1990:143.

Tapauksessa kalastuspiirin tehtävät muodostivat sille asianomistaja-aseman vesioikeudellisessa rikosasiassa. Vesiylioikeus, toisin kuin KKO, ei olisi myöntänyt kalastuspiirille puhevaltaa kyseisessä rikosasiassa, koska puhevallasta ei ollut nimenomaista säännöstä. Silloisen vesilain 16 luvun 43 §:n 2 momentin mukaan, milloin yleistä etua on loukattu, on sitä valvovalle, 21 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetulle yleiselle valvontaviranomaiselle annettava tilaisuus käyttää puhevaltaa vesioikeuden käsiteltävässä rikosasiassa. Yleinen valvonta kuului tuolloin vesi- ja ympäristöhallitukselle ja sen alaiselle piirihallinnolle. Kalataloudelliset asiat eivät kuitenkaan kuuluneet vesi- ja ympäristöhallinnon tehtäviin, vaan maa- ja metsätalousministeriöstä annetun asetuksen (804/83) 8 §:n mukaan ministeriön kalastus- ja metsästysosastolle. Kalastuslailla perustetut kalastuspiirit olivat tapauksessa tämän ministeriön alaisia virastoja ja näiden tehtävänä oli muun ohella huolehtia yleisen kalatalousedun valvonnasta ja kalastuspiirin päälliköllä oli nimenomaan asetuksessa säädetty oikeus tuomioistuimissa edustaa valtiota niissä kalataloushallintoa koskevissa asioissa, joihin maa- ja metsätalousministeriö ei ole määrännyt edustajaa (kalastuspiireistä annetut asetukset (1061/82 ja 291/89) 2 §). Korkeimman oikeuden mukaan yleisen edun valvontaa harjoittavan viranomaisen puhevaltaa ei ollut tarkoitettu rajattavan pois kalatalousasioissakaan vesilain säännöksistä huolimatta. Tässä tapauksessa edunvalvonta siis kytkeytyi valtion etuun.

Keskeistä on huomata, että hallintoprosessissa hallintolainkäyttölain 6.2 § turvaa tämänkaltaiset tilanteet, joissa valitusoikeus on viranomaisen valvottavana olevan julkisen edun vuoksi tarpeen. Edellä esitetyissä tapauksissa esille tuodut seikat korostavatkin HLL 6.2 §:n suuntaista puhevallan tarvetta viranomaisen *edunvalvonnan* osalta rikosprosessissakin, kun tietyn edun valvontatoimivalta on lainsäädännössä nimenomaisesti todettu. KKO:n nykyisessä linjassa virallisen syyttäjän katsotaan tällä hetkellä kuitenkin riittävästi huomioivan tällaisen yleisen edun rikosprosessissa.

Jos laillisuusvalvonta- ja edunvalvontatehtäviä tarkastellaan erikseen, voisi olla tarkoituksenmukaista järjestää puhevalta rikosprosessissa niin, että virallinen syyttäjä vastaisi laillisuusvalvonnasta ja nimenomaan valtion edun toteutumisesta yleisen oikeusjärjestyksen valvojana. Edunvalvonnasta vastaa mielestäni paremmin tietty edunvalvontaviranomainen syyttäjän moniulotteisen roolin vuoksi. Toisin edunvalvontaviranomaisenkin rooli saattaa olla kyseenalainen prosessissa, jos puhevaltaa käyttävä viranomainen on sama, joka vastaa yhteistyöstä ja valvonnasta toiminnanharjoittajan suuntaan.

Luonnon edustajien puhevallan funktioista rikosprosessissa

Luonnon edustajilla on usein tietoa, joka on hyödyllistä rikostunnusmerkistön ymmärtämisen kannalta ja nimenomaan rikostunnusmerkistöjä koskevaa ymmärtämättömyyttä on pitänyt ympäristörikosoikeuden keskeisenä huolenaiheena muun muassa Pirjatanniemi¹¹³⁶. Luonnon edustajien puhevallan funktiona olisi siten rikosprosessissakin asian selvittämiseen liittyvät seikat. Rikosprosessissa kuten hallintoprosessissakin nimenomaan järjestöillä voisi olla puhevallan funktiona myös viranomaistoiminnan kontrollointi ja ”paikkaaminen”. Järjestö voisi esimerkiksi käyttää puhevaltaa käräjä- tai hovioikeuden (valitusluvalla) luonnolle epäedullisesta päätöksestä, josta viranomaisen ei ole valittanut. Myös rikosprosessissa ELY:n ristiriitaiset roolit voivat johtaa siihen, ettei se käytä asianomistajapuhevaltaansa, koska toiminnanharjoittajan kanssa on kyettävä yhteistyöhön.

Täysin samanlaisia puhevallan tarpeet eivät kuitenkaan ole rikosprosessissa verrattuna hallintoprosessiin. Esimerkiksi jos tarkastellaan puhevallan funktiona demokratiaa, puhevallan tarve näyttäytyy voimakkaampana hallintoprosessin puolella. Kun aineellinen ympäristösääntely on joustavaa, sääntelyyn jää erittäin suuri poliittisuuden taso, eikä kansanedustajien valinnalla päästä kuin arvopluralismiin säädettävissä laeissa. Laajalla kansalaisosallistumisella hallintoprosessissa tämä poliittisuus purkautuu, kun erilaiset arvot on mahdollista tuoda tulkintaan. Rikosprosessissa poliittisuuden taso on lähtökohtaisesti erilainen sääntelyssä. Sääntely ei voi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sitomana olla joustavaa, vaan ratkaisu arvoista on tehtävä siinä vaiheessa, kun jokin teko säädetään rangaistavaksi. Tällöin voidaan nähdä, että demokratian kannalta luonnon- ja ympäristöjärjestöjen puhevalta ei olisi demokratian näkökulmasta tarpeellista rikosprosessissa. Toisaalta ympäristökriminalisoinnit saavat sisältönsä juuri aineellisesta ympäristösääntelystä.

Luonnon edustajien kannalta merkitystä on myös sillä, miten rikosprosessi sijoittuu suhteessa hallintoprosessiin. Vaihtoehtoja on ainakin kolme. Rikosprosessi voi tulla kyseeseen itsenäisesti, ilman että sitä on edeltänyt hallintoprosessi, jos syytetty ei esimerkiksi ole hakenut tarvittavaa ympäristölupaa, vaan on vain ryhtynyt ympäristöä pilaavaan toimintaan. Kun lupa on haettu, mutta esimerkiksi lupaehdot rikotaan, on kyse jatkumosta, jossa hallintoprosessia seuraa rikosprosessi. Hallinto- ja rikosprosessi voivat myös limittyä, silloin kun kyseeseen tulevat hallinnolliset pakkokeinot. Ne voidaan saattaa vireille nimittäin myös samanaikaisesti rikosprosessin kanssa.

¹¹³⁶ Pirjatanniemi 2005: 267.

Kyse onkin siitä, voiko ympäristöjärjestö tuoda uutta tietoa esimerkiksi sellaiseen tunnusmerkistön tulkintaan, jossa pohditaan onko esimerkiksi tietyn suden ampumiseksi myönnetyn luvan nojalla vahingossa väärän suden ampuminen tuottamuksellinen luonnonsuojelurikos. Jos rikosprosessi on jatkumo hallintoprosessille, jossa on jo määritelty esimerkiksi se minkälaisin ehdoin tietyn suden saa ampua tai saako lainkaan – ja tähän ympäristöjärjestö on päässyt vaikuttamaan – voisi tuon jatkumon nähdä sekä positiivisena että negatiivisena asiana järjestön puhevallan kannalta. Kun aineellisella sääntelyllä on niin selvä yhteys myös rikoksen määrittelyyn, puoltaisi tämä ympäristöjärjestön asemaa myös rikosprosessissa, mutta toisaalta, *kun järjestö on jo päässyt vaikuttamaan itse aineelliseen kysymykseen, onko rikosoikeudellisten rajojen arviointi järjestöjen tehtävä?* Toisaalta voi myös pitkälti olla kyse oikeudenalan traditiosta ja haluttomuudesta kytkeä suojattuun rikosoikeuden sisältöön muualla oikeusjärjestelmässä tapahtuneita muutoksia. Esimerkiksi ympäristörikostyöryhmä toteaa vuoden 2004 mietinnössään, että ”aatteellisten järjestöjen osallistuminen oikeudenkäyntiin ei yleensä ole omiaan edistämään asian puolueetonta käsittelyä tai prosessinjohdollista pyrkimystä siihen, ettei asiaan sotketa mitään sellaista, mikä siihen ei kuulu.”¹¹³⁷ Näitä perusteluja ei ole oikeuskirjallisuudessa pidetty kovin vakuuttavina¹¹³⁸.

Se, että järjestöt toisivat prosessiin asiaan vaikuttamattomia seikkoja, ei lienekään osuva argumentti tässä. Luonnon edustajien rooli rikosasioissa on erityisesti asiantuntemuksen lisääminen luonnon toiminnasta ja tekojen haitallisuudesta. Siten esimerkiksi tekijän tahdonmuodostukseen liittyvä arviointi ei ole sellainen elementti, johon luonnon edustajatahoilla on annettavanaan lisäarvoa, mutta esimerkiksi kokemussäännöt voisivat olla sellaisia, johon luonnon edustajien näkemyksillä on merkitystä. Luonnon edustajien merkitys liittyy usein myös tilanteisiin, joissa on kyse arvoasetelmista. Tällöin syyttäjä on jo päätnyt tiettyyn teonkuvaukseen, mutta näytetyt faktat vaativat arvottamista¹¹³⁹. Esimerkiksi ympäristörikoksesta voidaan tuomita myös se, jonka teko on omiaan aiheuttamaan *vakavuudeltaan* ympäristön pilaantumiseen rinnastettavaa muuttumista. (RL 48:1) tai luonnonsuojelurikoksena ei pidetä tekoa, jonka merkitys luonnonsuojelun kannalta on *vähäinen* (48:5). Toisaalta nämä seikat, jotka liittyvät siihen, mihin rikosnimikkeeseen syyttäjä päätyy, eivät rajaa oikeudenkäynnin kohdetta tuomioistuimessa ja tuomioistuimen toimivaltaa samalla tavalla kuin syyttäjän ilmoittaman teonkuvauksen osalta, joten tuomioistuin voi arvioida arvoasetelman myös toisella tavalla kuin syyttäjä. Kuitenkin juuri tähän arvottamiseen luonnon edustajilla

¹¹³⁷ Ympäristörikostyöryhmän mietintö 2004: 58.

¹¹³⁸ Ks. esim. Virolainen & Pölönen 2004: 175.

¹¹³⁹ Lappalainen 2004: 155.

voi olla tasapainottava vaikutus prosessissa, sillä tuomioistuimien tuskin lähtee hankkimaan virallisperiaatteen nojalla lisää asiantuntijainformaatiota käsiteltävään asiaan puolueettomuutensa säilyttämisen vuoksi.

Muiden oikeusjärjestelmien osalta on hyvä huomata, että esimerkiksi Italian oikeusjärjestelmässä ympäristöjärjestöt voivat osallistua ympäristörikosasian tuomioistuinkäsittelyyn ja esittää vaateita (laki n.447/1988)¹¹⁴⁰. Portugalin osalta mainitaan puolestaan mm. järjestöjen mahdollisuudet nostaa kanne ympäristörikosasiassa tai tuoda esille muistutuksia, teknisiä mielipiteitä ja ehdotuksia tarpeellisista kokeista tai testeistä rikosasian todisteluksi¹¹⁴¹. Hollannissa ympäristöjärjestö voi saattaa syyttäjän syyttämättäjäättämispäätöksen tuomioistuimen tutkitavaksi, myös tilanteissa, joissa kyse ei ole yhdenkään ihmisen intresseistä.¹¹⁴² Espanjan osalta voidaan puhua myös *actio populariksesta* rikosasioiden yhteydessä¹¹⁴³. Myös Suomen kaltaisia ratkaisuja, joissa syyttäjä ja viranomaiset edustavat luontoa rikosprosessissa löytyy muista Euroopan maista. Näin on esimerkiksi Ranskassa.¹¹⁴⁴

3.2 *Mitä tekemistä siviiliprosessilla on luonnon edustamisen kanssa?*

Yksityisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin perustuvia riitoja ratkotaan eri prosesseissa¹¹⁴⁵. Näihin harvemmin kiinnittyy luonnon etu, mutta jotkin tilanteet ovat mahdollisia. Kyseeseen voi tulla vaikkapa kiinteistötoimitusmenettely, jota on luonnehdittu erityislaatuiseksi hallintomenettelyksi, vaikka siinä ratkotaan yksityisoikeudellisia oikeussuhteita. Tällöin kiinteistönmuodostamislain (554/1995) taustalla on toissijaisesti hallintolaki, mutta muutoksenhaku tehdään korkeimpaan oikeuteen.¹¹⁴⁶ Monet johtojen sijoittamista koskevat sopimusriidat voidaan puolestaan ratkaista käräjäoikeudessa normaalina sopimusriita-asiana, jos sijoittamisesta ei päästä osapuolten välillä sopimukseen. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi MRL:n ja vesilain mukaisista kysymyksistä.¹¹⁴⁷

¹¹⁴⁰ Nespor 2005: 94.

¹¹⁴¹ Reis & Neves 2001: 412.

¹¹⁴² Verschuuren 2009: 59, 67.

¹¹⁴³ Ks. Darpö 2009: 182.

¹¹⁴⁴ Bélier 2005: 48.

¹¹⁴⁵ Malinin mukaan aineellinen sääntely ohjaa prosessuaalista sääntelyä ja prosessilajit vaihtelevat sovellettavasta laista riippuen Malin 2008: 87.

¹¹⁴⁶ Ks. Markkula 2005: 316. Ks. Vihervuori 1998b: 806 ja oikeussuhteiden laadusta ja prosesseista esim. Eerola 1996: 9–11. Kiinteistötoimitusten osalta on pohdittu jopa näiden viranomaistehtävien muuttamista valvotuksi itsenäiseksi ammatinharjoittamiseksi. Tämä ei ole Eurooppalaisessa katsannossa aivan epätavallista. Toisaalta tällöinkin oikeusturvakysymykset ovat niin konkreettisia, että palvelumarkkinat eivät todennäköisesti voisi toimia kovin aidosti vahvan sääntelytarpeen vuoksi. PeL 124 §:n näkökulmasta myös luonnonsuojelullisten rajoitusten arvioinnin siirtäminen viranomaisorganisaation ulkopuolelle, olisi ongelmallista. Vihervuori 2007: 505–506 ja 515.

¹¹⁴⁷ Ks. esim. Malin 2008: 87.

Ne tilanteet, joissa sovelletaan hallintolakia ja hallintolainkäyttölakia, ovat luonnon kannalta edullisempia edustamisen näkökulmasta. Siviiliprosessissa puolestaan luonnon edustajana voi toimia lähinnä yksityinen (esim. vastustaa johdon sijoittamista kiinteistölleen sillä perusteella, että se heikentää liito-oravan lisääntymispaikkoja), jossain määrin viranomainen (viranomaisvalvontaiset asiat¹¹⁴⁸, asiantuntijatodistajana toimiminen) sekä tavallaan tuomioistuin sitä kautta, että sen on huomioitava muun muassa perusoikeudet viran puolesta¹¹⁴⁹. Suvantola huomauttaakin, että oikeusjärjestelmä on kokonaisuus, jossa perus- (ja ihmis)oikeudet läpäisevät prosessien rajat ja kytkevät horisontaalisiin oikeussuhteisiin myös julkisen edun¹¹⁵⁰. Ympäristöasioiden erityisestä luonteesta johtuen oikeussuhteita onkin myös vaikea jakaa tyhjentävästi yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin, kun samalla normilla voi olla erilaisia vaikutuksia. Esimerkiksi omistusoikeutta voidaan rajoittaa luonnonsuojeluperusteella, jolloin on kyse vertikaalivaikutuksesta. Tällä on kuitenkin myös tosiasiallinen horisontaalivaikutus, kun samalla turvataan jonkun toisen omistusoikeuden käyttöä, kuten rantakiinteistön virkistyskäyttömahdollisuuksia. Määttä käyttää tilanteesta *kaksoisvaikutteisten normien* käsitettä.¹¹⁵¹ Myös ympäristövahinkojen korvaus kahden yksityisen oikeussubjektin välillä voi välillisesti preventiivisyyden kautta vaikuttaa luonnon etuun¹¹⁵².

Nykyisellään siviiliprosessiin jää kuitenkin hyvin vähän tutkittavaa tämän tutkimuksen näkökulmasta, kun tarkoituksena ei ole tarkastella oman intressinsä ohella luonnon puolesta puhevaltaa käyttäviä. Vahingonkorvaukseen ympäristövastuudirektiivin myötä tulleet luonnon etuun kiinnittyvät piirteetkään eivät tätä seikkaa muuta, koska meillä näitä käsitellään hallintoprosessissa¹¹⁵³.

¹¹⁴⁸ Tapauksessa KKO:1990:60 valtion omistama, metsähallituksen hallinnassa oleva soidensuojelualue oli toimituksessa perustetun tien vaikutuspiirissä. Lääninhallituksella ei läänin yleisenä hallintoviranomaisena tai ympäristönsuojeluasioista vastaavana viranomaisena ollut oikeutta käyttää asiassa valtion puhevaltaa, joka kuului metsähallitukselle.

¹¹⁴⁹ Siviiliprosessissakin tuomioistuimen kuuluu tuntea laki ja soveltaa sitä viran puolesta *jura novit curia*. Lappalainen 2001. 134–135.

¹¹⁵⁰ Ks. esim. Suvantola 2006: 17.

¹¹⁵¹ Määttä 1999: 344–345. Ks. Pöyhönen 2000: 76.

¹¹⁵² Ks. Vihervuori 2002b: 165.

¹¹⁵³ Tosin aivan täysin ei voida sanoa, että siviiliprosessissa perinteinen ympäristövahinkosääntelykään on luonteeltaan ihmiskeskeistä, sillä viranomaisen vahingonkorvausvaatimukset voivat perustua esimerkiksi ympäristövahingon tutkimis-, torjunta- tai ennallistamiskuluihin. Pennanen 2006: 59. Kuitenkin vasta ympäristövastuudirektiivi irtautuu täysin perinteisistä vahingonkorvausoikeudellisista lähtökohdista, koska vastuujärjestelyjen kohteena on ympäristö *per se*, ei ihmiselle aiheutettu vahinko. Zito ym. 2001: 324. Ks. myös Darpö ym. 2009: 624–625, 629 ja Vihervuori 2002b: 165–167.

Eri mailla on erilaisia käytäntöjä sen suhteen, mihin ympäristövastuudirektiivin edellyttämä sääntely sijoittuu kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Hollannissa ympäristövastuuta toteutetaan siviiliprosessin kautta, joka on kallis, eikä näin esimerkiksi kaikkien ympäristöjärjestöjen saatavilla. Ympäristöjärjestö ei voi esimerkiksi vaatia siviiliprosessissa taloudellista kompensatiota yleisen ympäristöedun puolesta, mutta voi vaatia sen sijaan ennallistamiskustannuksia. Jos luontoa ei voida palauttaa vahinkoa edeltäneeseen tilaan, ekologisesta menetyksestä ei siten voi saada korvausta.¹¹⁵⁴

Ihmisen välittömistä intresseistä irtautuvaa vahingonkorvaussääntelyä on ennen lähestytty joissain maissa ”julkisen vahingon” kautta. Italiassa esimerkiksi jo ennen ympäristövastuudirektiivin voimaantuloa oli siviilioikeudellista sääntelyä vahinkojen korvaamisesta ja kompensatiosta silloinkin kun vahingot eivät kohdistu ihmiseen, vaan on kysymys ”julkisesta ympäristövahingosta”. Kannepuhevalta näissä tilanteissa oikeutettiin tunnustetuille ympäristöjärjestöille vuoden 2000 lakiuudistuksessa. Järjestöjen puhevalta uudistuksessa kiinnittyi kuntien ja maakuntien puolesta toimimiseen, eli varsinaisesti kyse ei siten ole luonnon edusta vaan julkisesta edusta.¹¹⁵⁵

Siviilioikeudestakin on kuitenkin havaittavissa kehityspiirteitä, jotka tulevaisuudessa saattavat mahdollistaa luonnon edun paremman huomioimisen. Muun muassa Wilhelmssonin vastuuoikeudellinen lähestymistapa on mielenkiintoinen. Hän toteaa, että juridinen vastuujärjestelmä on tarpeellinen tällaisena aikana, jolloin usko suuriin eettisiin järjestelmiin on kadonnut.¹¹⁵⁶ Heikomman suojaa korostava ajattelu saattaisi modernisti tulkiten kattaa myös luonnon heikkona osapuolena, koska se ei itse kykene käyttämään puhevaltaa ja puolustamaan etuaan. Jos aineellinen siviilioikeus kohtaa ekologisuden siten kuin Pöyhönen uudessa varallisuus oikeudessaan esittää, esimerkiksi sopimusvapauden periaatteen näkeminen ensisijaisena ja omistusoikeuden rajattomuus asettuvat myös uuteen valoon.¹¹⁵⁷ Tällöin jos korostetaan normien toteutumiseen ja yhteiskunnalliseen vaikutukseen liittyvää siviiliprosessin funktiota tulisi siviiliprosessinkin kehitystä hahmottaa Eerolan mukaan rinnan aineellisen normiston kehityksen kanssa.¹¹⁵⁸ Pöyhönen konkretisoi ajatuksen luonnon edun näkökulmasta toteamalla, että ekologistuminen saattaa edellyttää varallisuus oikeudessa myös ”ei-inhimillisten” ulottuvuuksien huomioimisen. Tämä tuo kriittiseen tarkasteluun erityisesti oikeuden vain ih-

¹¹⁵⁴ Verschuuren 2009: 66.

¹¹⁵⁵ Zito ym. 2001: 324. Ks. myös Belgian osalta Lavrysen 2009: 101, 107 ja De Sadeleer & Sambom 2005: 11.

¹¹⁵⁶ Wilhelmsson 1997: 1180.

¹¹⁵⁷ Pöyhönen 2001:21. Pöyhönen on esimerkiksi aineellisen sääntelyn osalta varallisuus oikeudessa määritellyt perusoikeuksien merkityksen siten, että yleinen etu tulee mukaan varallisuus oikeudellisiin järjestelyihin sitä kautta, että niillä ei saa häiritä perusoikeusjärjestelmän toteutumista. Pöyhönen 2000: XIV–XV ja 98–107. Ks. myös Saraviita 1999: 895.

¹¹⁵⁸ Eerola 1996: 111. Tällaista funktiota ovat nostaneet esiin Ruotsissa puolestaan esim. Ekelöf ja Boman 1992: 87. Ks. esim. Wilhelmsson 2000 sekä vastuuoikeudesta myös Karhu 2005: 67.

misten välisinä suhteina.¹¹⁵⁹ Menettelyllisten kysymysten osalta tullaan silloin siihen, ettei siviiliprosessikaan tulevaisuudessa välttämättä voi olla vain kahden yksityisen välinen riita, ilman että ekologisuutta mikään taho huomioi tai tuo esille prosessissa.

Tuomioistuimen rooli siviiliprosessissa

Kuten edellä esitin, perusoikeusnäkökohdat ovat siviiliprosessissakin mukana siten, että tuomari voi julkisen vallan käyttäjänä mahdollisesti ottaa huomioon myös sellaisia perusoikeusnäkökohtia, joihin kumpikaan osapuoli ei ole vedonnut. Julkisen vallanhan on taattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen PeL 22 §:n mukaisesti. Pöyhösen mukaan aktiivista systeeminkäyttöä tukevat myös nykyai-kaista prosessinjohtoa ohjaavat periaatteet, joiden mukaan tuomioistuin voi ottaa keskusteltavaksi sellaisen normiston, joka tulee ajankohtaiseksi asianosaisten esit-
tämien tosiseikkojen myötä.¹¹⁶⁰

Tosiseikoista puolestaan saadaan siviiliprosessissa usein tietoa todistelun kautta. Todistuskeinoja voivat asiantuntijatodistelun lisäksi olla asiakirjatodistelu, todis-
tajien kuuleminen, asianosaisten kuuleminen todistelutarkoituksessa ja katsel-
mus.¹¹⁶¹ Oikeudenkäyntikaaren 17 luvun 8 §:ssä todetaan, että asianosaisten on
hankittava asiassa tarpeelliset todisteet. Tuomioistuin saa kuitenkin myös - mil-
loin tarpeelliseksi harkitaan – omasta aloitteestaan päättää hankittavaksi todistei-
ta. Hallintoprosessiin verrattuna asianosaisilla on siviiliprosessissa suurempi rooli
selvityksen hankkimisessa, koska virallisperiaate ei ohjaa selvityksen hankintaa.
Tosin erityisesti juuri asiantuntijatodistelu ja katselmus on Lappalaisen mukaan
tuomioistuimella oikeus määrätä siviiliprosessissakin omasta aloitteestaan toimi-
tettavaksi lain sitä rajoittamatta. Muihin todistelumuotoihin liittyvät rajoituksetkin
kohdistuvat asioihin, joista on mahdollista sopia (dispositiiviset asiat). Lappalai-
nen korostaakin, että tuomioistuimen rooli riippuu myös todistelulla selvittävän

¹¹⁵⁹ Pöyhönen 2000: 22.

¹¹⁶⁰ Pöyhönen 2000: 139. Ks. myös Kartio 2000: 41, jossa hän toteaa samansuuntaisesti, että pe-
rus- ja ihmisoikeussääntelyllä saattaa jatkossa olla enenevää merkitystä myös varallisuus oikeudel-
listen normien tulkinnassa. Ks. myös Tolonen H. 2000: 154.

¹¹⁶¹ Lappalainen 2001: 130. Vihervuori nostaa esille hallintolainkäytön erityispiirteenä tulevaisuu-
teen suuntautumisen verrattuna rikos- ja siviiliprosessiin. Kyse esim. ympäristöluvan lainmukai-
suudesta on siten pikemminkin ennusteisiin tukeutuva, ja nämä ennusteet ovat monesti nimen-
omaan tieteellisiä selvityksiä. Todistelu-termi hallintolainkäytössä ei siten ole niin relevantti kuin
muissa prosesseissa, koska kyse ei ole todellisuutta koskevista väitteistä eikä siten totuudesta tai
epätotuudesta. Vihervuori 2004a: 507.

osakysymyksen luonteesta. Toisaalta näytön arvioinnin puolueettomuus kärsii, jos tuomioistuimien osallistuu intensiivisesti näytön hankkimiseen.¹¹⁶²

Prosessisäännökset siis joustavat aineellisen oikeuden tavoitteista riippuen. Vaikka periaatteessa tällaisessa prosessissa on vastakkain kaksi tasapuolista osapuolta, aineellinen oikeus on yhteydessä näyttökynnyksen korkeuteen ja myös todistustaakan jakautumiskysymykseen. Esimerkiksi lapsen huoltajuuskiistoissa tuomioistuimien valvoo ja selvittää myös lapsen etua saattaen ”ylittää” ne seikat, jotka riidan osapuolet ovat tuoneet mukaan prosessiin.¹¹⁶³ Todistustaakan jakautuminen ei olekaan siviiliprosessissa niin selkeää kuin rikosprosessissa, jossa kantaja on näyttövelvollinen oikeusturvaystävällisyydestä. Aineellisoikeudellisissa siviililaeissa on myös todistustaakasta erityissäännöksiä.¹¹⁶⁴ Erityissäännökset siviililaeissa lähtevätkin Lappalaisen mukaan liikkeelle osapuolen *asemasta itse oikeussuhteessa* eivätkä noteeraa asianosaisasetelmaa. Tämä merkitsee sitä, että luonnon huomiomiselle siviiliprosessissa ei tätä kautta olisi mitään esteitä.¹¹⁶⁵

Puhevalta prosessin edellytyksenä

Kanneoikeus siviiliprosessissa on asianosaisella. Asianosaisuus muodostuu asialegitimaation eli asiavaltuuden perusteella.¹¹⁶⁶ Myös siviiliprosessin osalta kuitenkin käydään keskustelua hyväksyttävän oikeudellisen intressin merkityksestä puhevallan muodostumiselle. Esimerkiksi Tirkkonen pitää kantajan riittävää oikeudellista intressiä prosessinedellytyksenä¹¹⁶⁷. Lappalainen puolestaan toteaa, että kantajalla ei ole esimerkiksi hyväksyttävää intressiä vaatia kanteessaan pelkän tosiseikan tai abstraktin oikeudellisen tulkinnan vahvistamista, sillä kysymys oikeudellisesta hyväksyttävästä intressistä kiinnittyy oikeussuojan tarpeeseen. Toisaalta hän toteaa, että oikeudellinen intressi on prosessinedellytyksenä ongelmallinen, koska sen suhde kanteen aineelliseen hyväksyttävyyteen/hylättävyyteen on epämääräinen. Pääasialliseksi kun vastaa tietyssä mielessä kysymykseen onko kantaja oikeussuojan tarpeessa vai ei.¹¹⁶⁸ Meillä ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöjen puhevalta siviiliprosessissa aatteellisen intressin vuoksi on kaukai-

¹¹⁶² Lappalainen 2001: 159–160. Hallituksen esityksen mukaan lakimuutos (alioikeusuudistus), joka salli tuomioistuimien laajemman aloiteoikeuden todisteiden hankkimisessa, oli tarpeen hallituksen esityksen mukaan *asian selvittämisen vuoksi*. HE 15/1990 vp, s.107.

¹¹⁶³ Lappalainen 2001: 309.

¹¹⁶⁴ Ks. Lappalainen 2001: 322.

¹¹⁶⁵ Ks. Lappalainen 2001: 324–325, jossa hän esittelee myös erilaisia todistustaakkateorioita.

¹¹⁶⁶ Lappalainen 2001: 10–12.

¹¹⁶⁷ Tirkkonen 1974: 477. Ks. myös Pöyhönen 2000: 54.

¹¹⁶⁸ Lappalainen 2001:15–16. Ks. intressikeskustelusta erityisesti vahingonkorvausoikeudessa Pöyhönen 2000: 173–174 ja Tolonen H. 2000: 74–80.

nen ajatus, mutta eurooppalaisella tasolla esimerkiksi Hollannissa siviiliprosessin voi käynnistää myös ympäristöjärjestö¹¹⁶⁹. Siviiliprosessissa voi tulla esille myös viranomaisvalvontaisia asioita. Tämä näkyy esimerkiksi ylimääräisissä muutoksenhakukeinoissa, joista vaikkapa oikeus hakea purkua on tavanomaisen oikeuden kautta vakiintunut tietyille viranomaisille.¹¹⁷⁰

Erityisesti perinteisestä näkökulmasta puhevallan osalta siviiliprosessissa olisi irtauduttu, jos ryhmäkanne olisi tullut mahdolliseksi myös ympäristövahinkojen osalta. Työryhmän ehdotuksessa ryhmäkannelaiksi nimittäin ympäristövahinkojen osalta ensisijainen kanneoikeus olisi ollut Länsi-Suomen ympäristökeskuksella ja toissijainen kanneoikeus erilaisilla ympäristöjärjestöillä.¹¹⁷¹ Työryhmän mietintö sai kuitenkin kielteisen lausuntopalautteen, erityisesti sen vuoksi, että sopivan vastuuviranomaisen löytyminen järjestelmästämmme oli vaikeaa. Alueellinen ympäristökeskus tai muu ympäristöhallintoviranomainen ei voinut asiantuntijapalautteen mukaan toimia toimivaltaviranomaisena kanteen nostamisessa, koska tämä vaarantaisi viranomaisen puolueettomuuden.¹¹⁷² Tämä on mielenkiintoinen argumentti siihen verrattuna, että rikosprosessissa alueellinen ympäristökeskus kuitenkin saattoi käyttää vesi- ja ympäristönsuojelulain mukaisissa asioissa asianomistajan puhevaltaa hallintoprosessista puhumattakaan. Toki virallisperiaatteen puuttuminen siviiliprosessista tosin tekee tämän asetelman ongelmallisemmaksi.

Darpö ym. toteavat, että Ruotsissa ympäristöasioissa ryhmäkanteesta on vain hyvin rajoitetusti kokemuksia, vaikka se onkin mahdollinen myös tässä asiaryhmässä ja myös yksityiset voisivat ryhmäkanteita tehdä. Ryhmäkanteen voi siis saat-
taa vireille myös aatteellinen järjestö.¹¹⁷³ Yhtenä syynä ryhmäkanteen tarpeelle nähtiin yleisen edun valvonta. Mielenkiintoista on myös, että kriteerit näille järjestöille ovat ryhmäkanteiden osalta lievemmat kuin miljöbalkenin puhevaltaedellytykset, eli kolmen vuoden toiminta-aikaa ja vähintään 2000 jäsentä ei vaadita. Siitari-Vanne huomauttaa, että miljöbalkeniin nämä vaatimukset omaksuttiin kuitenkin nimenomaan ryhmäkannelainsäädännön valmistelusta.¹¹⁷⁴

¹¹⁶⁹ Verschuuren 2009: 59.

¹¹⁷⁰ Leppänen ja Välimaan mukaan tällaisia viranomaisia voivat olla valtakunnansyyttäjä, Oka, EOA, asian ratkaissut tuomari, päällikkötuomari (laamanni), oikeusministeriön vankeinhoito-osasto ja lääninhallitus. Tällaisessa purkuun oikeuttavassa puhevallassa on kyse juuri julkisen edun edustamisesta, jonka tulee kyseisessä tapauksessa olla kyllin voimakas. Leppänen ja Välimaa 1996: 131–133.

¹¹⁷¹ Ryhmäkannetyöryhmä IV. Wilhelmsson pitää vastuuoikeutta määritellään uusien oikeudellisten areenoiden merkitystä tärkeänä ja ottaa esimerkiksi juuri ryhmäkanteen pienryhmien väli-
neenä moraalidiskurssin kentällä. Wilhelmsson 1997: 1197.

¹¹⁷² Ks. YmVL 43/2006 vp.

¹¹⁷³ Darpö ym. 2009: 626–627,

¹¹⁷⁴ Siitari-Vanne 2005: 110–111.

Nykyisen järjestelmän, mm. hallintopakkeinojen menettelysääntelyn kautta katsottiin myös jo turvaavan riittävästi vahingonkärsijöiden asemaa. Myös ympäristönsuojelujärjestö voi saattaa vireille hallintopakkoasian. Lisäksi vahingonkärsijän vaatimukset kanavoituvat hallintomenettelyyn esimerkiksi lupahakemuksen käsittelyn yhteydessä ja ne otetaan huomioon *ex officio*, joten tämä on vahingonkärsijälle edullisempaa, kuin vahingon selvittäminen alioikeudessa. Ympäristövaliokuntakaan ei siten lausunnossaan pitänyt ryhmäkannetta tarpeellisena ympäristövahinkojen osalta.¹¹⁷⁵

¹¹⁷⁵ Ks. YmVL 43/2006 vp.

V LOPUKSI

Luonnon edustamisen lähtökohdista

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan sanoa, että luonnon etu esiintyy aineellisessa ympäristösääntelyssä ja sen tavoitteissa merkityksellisenä ja oikeudellisesti suojattuna etuna. Ympäristöperusoikeuden mukaantulo perusoikeusjärjestelmään erityisesti vahvisti tätä kehitystä ja dokumentoi viitteitä arvojen muutoksesta perustuslain tasolle. Myös kansainvälinen ja erityisesti ylikansallinen sääntely kiinnittyvät yhä enenevässä määrin luonnon edun turvaamiseen ihmisen intresseistä riippumattomanakin tavoitteena. Luonnon itsenäisen oikeudellisen merkityksen lisäksi aineellinen sääntely huomioi luonnon erityispiirteet suhteellisen laajasti, kun esimerkiksi luonnon kokonaisuutta ilmentävä monimuotoisuuden käsite esiintyy perustuslaissa, luontoa suojellaan valtioiden rajat ylittävien sääntelyiden kautta ja viittaussäännökset kytkevät eri luonnon osiin kohdistuvat vaikutukset toisiinsa.

Syy miksi voidaan puhua luonnon edusta, tiivistyykin siinä ajatuksessa, että sääntelymme antaa luonnolle suojaa myös tilanteissa, joissa ympäristöongelmat eivät kosketa yhdenkään ihmisen välitöntä intressiä. Tätä ajatusta ei voida enää kytkeä pelkästään ihmiskunnankaan etuun, sillä lainsäädännössä esiintyvät käsitteet ottavat luontoa huomioon myös tilanteissa, joissa ei puhuta ihmisen elinympäristöstä. Suotuisa suojelutaso ja biodiversiteetti ovat muun muassa tällaisia. Myös sellaisiin käsitteisiin, kuten kestävä kehitys, oikeuskirjallisuudessa kohdistunut kritiikki antaa ymmärtää, että luonnon tasapainoa ei tulisi nähdä vain ihmisen tarpeiden kautta. Edellä esitetty viittaa siihen, että oikeudellinen sääntelymme huomioi luonnon itseisarvoisena. Filosofisen keskustelun osalta tätä päätelmää tukevat havainnot siitä, että itseisarvolle voidaan antaa useita erilaisia merkityssisältöjä – myös sellaisia, joiden kanssa oikeusjärjestelmä kykenee operoimaan.

Toki tässä tutkimuksessa on huomioitu, että vain ihminen kykenee oikeusjärjestelmässä määrittämään suojattavan kohteen ja toisaalta, että tietämyksemme luonnosta ja sen toimintamekanismeista ei ole täydellistä. Emme esimerkiksi tiedä luonnon osien ja kokonaisuuksien suhteita tyhjentävästi. Tällainen epävarmuus on aineellisessa sääntelyssä otettu haltuun joustavilla normeilla. Tiedon tai arvojen muuttuessa tai paikallisten olosuhteiden erityispiirteiden vuoksi tulkintalinja voi muuttua, tai yksittäinen ratkaisu jopa poiketa linjasta. Tämä korostaakin menettelyn merkittävyyttä ympäristöasioissa. Vaikka aineellinen sääntely suojaa luontoa voimakkaastikin, voi tulkintatilanteessa ratkaisu olla helposti luonnolle myös epäedullinen, jollei myös pelkästään luontoa edustavien tahojen puhevaltaa

ole riittävästi turvattu ja jos luonnontieteellinen asiantuntemus määritellään tiukasti vain viranomaislähtöiseksi.

Luonnon edustajien puhevaltaa koskevat huomiot *de lege lata* ja *de lege ferenda*

Luonnon edustajista tärkeimpinä näen viranomaiset ja luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöt. Näistä molempien ryhmien puhevalta on toteutettu laajalla erityissääntelyllä. Impulssit tämän erityissääntelyn kehittämiseksi erityisesti aatteellisten järjestöjen puhevallan osalta tulevat korostetusti EU-oikeudesta ja Århusin sopimuksesta, eivät niinkään kansallisesta ympäristöperusoikeudesta. Tämä johtuu mielestäni siitä, että kansallisesti on liialti tukeuduttu jokaisen (ihmisen) elinympäristön käsitteeseen järjestöjenkin puhevallan perusteena. Taustalla näkyy se, ettei ympäristöoikeudellisten yleisten etujen eriytymiskehitystä puhevaltakysymyksissä ole huomioitu ympäristöoikeuden erityissäädösten ulkopuolella. Kollektiivisten, ihmiskeskeisten yleisten etujen rinnalle on kuitenkin eriytynyt yleinen etu, joka ei ole palautettavissa ihmisryhmien välittömiin intresseihin.

Jos arvioidaan puhevallan laajuutta *de lege lata*, voidaan sanoa, että järjestöjen ja viranomaisten puhevalta luonnon puolesta on oikeusjärjestelmässämme järjestetty melko hyvin erityissääntelyllä. Suurimpia aukkotilanteita on jäänyt lähinnä metsälakiin ja kaivoslakiin, mutta jälkimmäistä ollaan uudistamassa. Joitain luonnon erityispiirteistä johtuvia ongelmakohtia voidaan lisäksi kuitenkin esittää. Samoin se, että luonnon oikeudellinen asema on oikeusjärjestelmässämme määrittelemättä, näkyy oikeuden pintatason ongelmina.

Hallintomenettelyssä asianosaisten lisäksi järjestöjen ja viranomaisten vaikutusmahdollisuudet ovat laajat. Luonnon edustajien puhevalta on kuitenkin järjestetty varsin hajanaisella erityissääntelyllä ja erilaisten käsitteiden sisällä, mitä voidaan pitää epäinformatiivisena. Määrittelemättä on myös jäänyt, mikä ero asianosaisten ja muiden osallisten kuulemisella, muistutuksilla, lausunnoilla tai mielipiteillä on oikeusvaikutusten osalta. Erottelulle on itse asiassa vaikea löytää muita perusteita, kuin periaatteellinen tarkoitus korostaa, että järjestöt eivät ole asianosaisia. Luonnon edustajien näkeminen hallintomenettelyssä asianosaisenakin tosin kyllä olisi oikeusteoreettisten reunaehtojen valossa aivan mahdollista, mutta se ei näytä realistiselta tulkintavaihtoehdolta, kun voimassa oleva oikeus näin aivan ilmeisesti korostaa aatteellisten järjestöjen roolia muista lähtökohdista kuin asianosaisuuden näkökulmasta. Kun aukkotilanteetkin muiden kuin asianosaisten kuulemisen osalta ovat mahdollisia, ja hallintolain 41 § kiinnittyy mielestäni liikaa muiden *henkilöiden* kuin asianosaisten ja näitä *henkilöitä edustavien järjestöjen* puhevaltaan, näkisin *de lege ferenda* tarpeellisena aatteellisten järjestöjen kuulemisesta ja tiedonsaantioikeudesta säättämisen tämän yleislain tasolla. Esittämäni ratkaisu ei kuitenkaan auta siihen, jos esimerkiksi järjestöjen mielipiteitä ei tosiasiallisesti

oteta huomioon. Tämä saattaa johtaa laajempaan valitusoikeuden käyttämiseen, kun hallintomenettelyssä koetaan, että mielipiteen esittäjää ei ole kuunneltu. Siksi olisi tärkeää, että päätöksestä kävisi aina myös ilmi, miten mielipiteet tms. on otettu siinä huomioon.

Myös hallintomenettelyn ensisijaisella funktiolla, eli sillä, että oikeusturva toteutuisi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, voidaan suhteessa hallintolainkäyttölakiin puoltaa sitä, ettei puhevallan laajuuden hallintomenettelyssä tule olla ainaakaan suppeampi kuin hallintolainkäytössä. Edellä esitetty säädösmuutos hallintolakiin järjestöjen kuulemisesta korjaisi siten esimerkiksi luonnonsuojelulain mukaisiin tilanteisiin liittyvät kuulemisen puutteet. Toisaalta ympäristöoikeuden luonteesta ei ole myöskään löydettävissä mitään perustetta sille, miksi perinteinen ajatus hallintomenettelystä hallintolainkäyttöön jatkuvasta oikeussuojatiestä ei toteudu aina erityisesti ympäristöjärjestöjen osalta. Näiden menettelyoikeuksien erillisuus aiheuttaa ongelman myös ylimääräisten muutoksenhakukeinojen osalta. Ylimääräisillä muutoksenhakukeinoilla voitaisiin saattaa tarkasteltavaksi esimerkiksi menettelyvirhe, mutta ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja voivat käyttää vain ne, joilla on valitusoikeus asiassa. Puhevallan yhtenäisyyttä tulisikin tarkastella kokonaisuutena sekä hallintomenettely että hallintolainkäyttö huomioon ottaen.

Aineellisessa sääntelyssä huomioitu luonnon itsenäinen oikeusasema ja luonnon erityispiirteet eivät täydellisesti toteudu menettelyllisessä sääntelyssä. Tämä näkyy erityisesti valitusoikeuspuhevallan arvioinnissa. Samat seikat, jotka aineellisessa normistossa johtavat joustavuuteen, johtavat menettelyllisessä sääntelyssä epäjohtonmukaisuuteen ja epäloogisiin rajauksiin.

Hallintoprosessissakin erityissääntely on meillä valittu keskeiseksi ratkaisukeinoksi luonnon keskeisten edustajaryhmien eli edunvalvontaviranomaisten ja edunvalvontajärjestöjen puhevallan järjestämisen osalta. Sen ongelmana on kuitenkin ensinnäkin epäjohtonmukaisuus. Aineellisen sääntelyn monimutkaiset keskinäissuhteet ja säädösten riippuvuus toisistaan huomioiden, ei säädöksittäin ja jopa säännöksittäin vaihteleva valitusoikeuden laajuus voi olla oikeansuuntainen ratkaisu suojattavan oikeushyvän kannalta. Ainoa näitä keskinäissuhteita huomioon ottava valitusoikeussäännös on LSL 63 § ELY:n valitusoikeudesta, mikä tarkoittaa, että luonnon edustaminen on jätetty yhden edustajatahon varaan, joka on samalla päätöksentekijä ja useiden ristiriitaistenkin tehtävien valvoja ja toteuttaja. Viranomainen ei koskaan voi olla myöskään puhtaasti vain yhtä etua edustava, koska sen täytyy virallisperiaatteen nojalla huolehtia asian selvittämisestä laajemmin. Tällainen LSL 63 §:n kaltainen muut ympäristösäädökset läpäisevä valvontaoikeus *voisi de lege ferenda* siten olla myös edunvalvontajärjestöillä. Laa-

jemminkin aluehallinnon uudistus lisännee ympäristöjärjestöjen puhevallan tarvetta, jollei eri vastuualueiden puhevaltakysymyksiä ELY:ssä kyetä ratkaisemaan erilaiset yleiset edut huomioonottavalla tavalla.

Alueellisuuden ja paikallisuuden vaatimus järjestöjen osalta esimerkiksi LSL:ssa ja maantielaissa puolestaan ilmentää sitä seikkaa, ettei menettelyllisessä sääntelyssä luonnon kokonaisuutta ole huomioitu, vaikka juuri menettelyllisellä sääntelyllä voitaisiin yksittäistapaukselliseen ratkaisutoimintaan kiinnittyvässä oikeudellisessa päätöksenteossa ottaa haltuun luonnon osien ja kokonaisuuden keskinäissuhteen ongelmaa. Valtakunnallisesti voidaan nähdä luonnon etu toisenlaisesta näkökulmasta kuin alueellisesti ja paikallisesti ja tästä syystä puhevaltajärjestelyissä ei tällaisia rajoituksia tulisi tehdä, jotta kaikki erilaiset seikat saataisiin tuotua mukaan päätöksentekoon. Vasta varsinaisen päätöksentekijän tehtävänä on määrittää miten ja millaisia painotuksia luonnon edun suhteen tehdään. Tulevaisuudessa myös valtioiden rajat ylittävä puhevalta lisääntynee entisestään.

Tästä päästäänkin vielä yhteen keskeiseen erityissääntelyn ongelmaan: luonnon edustajat eivät välttämättä kannata samanlaista ratkaisua. Tällöin mahdollisimman laaja puhevalta mahdollistaisi erilaisten luontoon liittyvien intressien esilletuonin, eli puhevalta tulisi olla myös valtakunnallisilla luonnonsuojelujärjestöillä, vaikka se olisikin jo alueellisilla ja paikallisilla järjestöillä, tai puhevalta tulisi olla luonnonsuojelujärjestöillä, vaikka se on jo viranomaisilla. Intressit eivät siis välttämättä ole päällekkäisiä, vaikka useatkin tahot edustavat samalta näyttävää luonnon etua. Tämä on oleellista huomioda myös siitä näkökulmasta, että tuomioistuinin tutkii valituksen vain niiden vaatimusten osalta, joihin on vedottu. Viranomainen voi luonnon edustajana siis kiinnittää huomiota erilaisiin lainvastaisuuksiin samassa tapauksessa, kuin luonnonsuojelujärjestö. Jos jälkimmäisellä taholla ei ole puhevaltaa, jää sen esille tuoma vaatimus tutkimatta. Luonnon näkökulmasta paras edustaja ei siten olekaan mikään yksittäinen taho, vaan luonnon etua turvaa parhaiten mahdollisimman laaja puhevalta.

Erityissääntelyllä on voitu kiertää asianosaiskäsitteeseen liittyvä keskustelu yleisten oppien muutoksesta. Asianosaiskäsite on kuitenkin luonteeltaan joustava ja sen sisällön tulkinnalliselle muutokselle on tarve, jollei erityissääntelyn aukkoja ja epäyhtenäisiä rajoituksia kyetä ratkaisemaan muuten. Puhevaltaa koskeva erityissääntely ei kykene vastaamaan kaikissa tilanteissa ja tarpeeksi nopeasti ympäristöoikeudelliseen epävarmuuteen. Asianosaiskäsitettä kehitettäessä voitaisiinkin huomioda tässä tutkimuksessa esitetyt puhevallan funktiot, jotka eivät kiinnity ympäristöasioissa vain yksilön oikeusturvaan, vaan esimerkiksi asiantuntemukseen. Näin myös aktivoitaisiin tehokkaammin tuomioistuimen valvova rooli, mikä on ympäristöasioissa oleellinen näkökulma. Hallintoprosessissa aatteellisten jär-

jestöjen puhevaltaa onkin toisinaan jouduttu tulkitsemaan asianosaiskäsitteen kautta, eikä puhevaltaa ole täysin voitu järjestää erityissääntelyn ja asianosaiskäsitteen erottelulla toisin kuin hallintomenettelyssä. Pyrkimys tyhjentävään erityissääntelyyn kuitenkin hallintolainkäytössäkin ilmentää tarkoitusta välttää järjestöjen asianosaisasemaa. *De lege ferenda* ratkaisuksi hallintoprosessiinkin voisi tarjota aatteellisten järjestöjen puhevallan säätämistä yleislain, eli hallintolainkäyttölain tasolla. Tällä voitaisiin poistaa säädöksittäin ja säännöksittäin vaihtelevan puhevallan ongelmat.

De lege lata erityissääntely on kuitenkin suuntauksena. Erityissääntelyn etuna on nähty sen informatiivisuus. Erityissääntelyn avulla luontoa edustavat tahot voidaan esimerkiksi erottaa muuta yleistä etua edustavista tahoista. Tällaisen tien valitseminen kuitenkin edellyttää mahdollisimman yhtenäistä järjestelmää, joka kattaa kaikki ympäristönkäyttöpäätökset. Erityislainsäädännön ja asianosaiskäsitteen suhde täytyisi nähdä joka tapauksessa myös tällöin toisiaan täydentävänä, koska erityissääntelyn näkeminen tyhjentävänä ei voi vastata missään muodoissa täydellisesti ympäristöoikeudelliseen epävarmuuteen.

Samaan suuntaan erityissääntelyn kehittymisen osalta mennään myös rikosprosessissa. Perusoikeusuudistus on johtanut erityislainsäädännön lisääntymiseen puhevaltaan liittyen myös rikosprosessissa edunvalvontaviranomaisen osalta, ja tämä näyttää estävän asianomistajakäsitteenkin laajemman tulkinnan. Rikosprosessissa ollaan kuitenkin vielä kaukana hallintoprosessin tapaisesta luonnon edustajien puhevaltajärjestelystä. Toisaalta rikosprosessissa virallinen syyttäjä edustaa myös luontoa ja tuo siten yhden poikkeavan elementin lisää rikosprosessiin hallintoprosessiin verrattuna. Syyttäjällä ei kuitenkaan yleensä ole sellaista luonnontieteellistä asiantuntemusta hallussaan, kuin luonnon- ja ympäristönsuojelujärjestöillä ja edunvalvontaviranomaisilla. Kun rikosprosessissa nimenomaan tunnusmerkistön ymmärtäminen on nähty ongelmallisena, olisi lisääntyvälle asiantuntemukselle prosessissa käyttöä. Rikostunnusmerkistöt myös saavat sisältönsä aineellisesta ympäristösääntelystä, joten jos aineellinen ympäristösääntely hallinto-oikeudessa määrittää tuon sääntelyn kohteen edustajan, tulisi saman toteutua myös oikeushyvän edustajan valinnassa rikosasioissa. Siviiliprosessissa puolestaan luonnon itseenäisen edustamisen tarpeet ja mahdollisuudet ovat vähäisiä.

Tuomioistuimen rooli ei ole irrallinen edellisistä kysymyksistä. Erityisesti hallintoprosessissa tuomioistuin voi toimia tavallaan myös luonnon edustajana virallisperiaatteen nojalla. Kuitenkin mitä paremmin eri puhevaltaa käyttävien tasapaino on prosessissa huomioitu, sitä vähemmän tuomioistuimen täytyy irtautua puolueettomuudestaan. Toisaalta joustavien normien mahdollistama laaja harkinta lisää tuomioistuimen valtaa, jolloin puhevallan käyttäjillä voidaan nähdä merkitystä

myös tuomioistuimen vallan kontrolloijina. Tuomioistuimen on perusteltava, miten se on päätöksessään ottanut puhevallan käyttäjien esittämät seikat huomioon.

Lähteet

- Aalto-Heinilä, Maija (2009). Tahtoteoria ja intressiteoria oikeuksien funktion selittäjinä. *Oikeus* 2/2009, 138–158.
- Aarnio, Aulis (2002). Kun kuolinpesästä tuli tunnusnimi. Osvi Lahtinen oikeusajattelun uudistajana. *LM* 7–8/2002, 1134–1142.
- Aarnio, Aulis (2002b). Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa: *Oikeusvaltio*, 1–12. Toim. Aulis Aarnio & Timo Uusitupa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Aarnio, Aulis (2005a). Onko eläimillä oikeuksia? Ajatuksia oikeudesta substanssi- ja suhdekäsitteenä. *Tieteessä tapahtuu* 2/2005, 5–10.
- Aarnio, Aulis (2005b). ”Oikeuksista” ja oikeuksista. *Tieteessä tapahtuu* 4/2005, 54.
- Aarnio, Aulis (2005c). Kerran vielä: Lyhyttä suppeampi kurssi oikeuden perusteista. *Tieteessä tapahtuu*. 6/2005, 33–34.
- Aarnio, Aulis (2006). Eläinten juridiikkaa. *Tieteessä tapahtuu* 2/2006, 42–43.
- Aer, Janne (2000). *Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Aer, Janne (2006). Päätöksen tehneen viranomaisen valitusoikeus hallintolainkäytössä. Teoksessa: *Hallintolainkäytön kehittämistarpeita. Näkökulmia lainvalmistelun pohjaksi*, 29–57. Toim. Arja Manner. Oikeusministeriön julkaisuja 2006: 4.
- Ahonen, Timo, Leena Kerppilä & Elina Pirjatanniemi (2003). ”Ilmoittaako vai eikö? Arvioita kunnan ympäristöviranomaisen ilmoituskynnyksestä ympäristörikkosjutuissa”, *Oikeus* 4/2003, 359–375.
- Airaksinen, Jenni (2009). *Hankala hallintouudistus*. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 1397.
- Alén, Anette (2007). *Oikeusturvan oikeudenmukaisesta jakamisesta hallintoprosessissa. Esimerkkinä kasaantuva ja ketjuuntuva muutoksenhaku sekä hallintolainkäyttöön kuulumaton kirjelmöinti korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1.1.2000–30.6.2006*. Korkeimman hallinto-oikeuden tutkimusjulkaisu
- Aristoteles (1989). *Nikomakhoksen etiikka*. Helsinki: Gaudeamus.
- Alder, John & David Wilkinson (1999). *Environmental Law & Ethics*. Hampshire: Macmillan Press Ltd.
- Anderson, Michael R. (1998). Human Rights Approaches to Environmental Protection. An Overview. Teoksessa: *Human Rights Approaches to Environmental*

Protection, 1–23. Toim. Alan Boyle & Michael R. Anderson. Oxford: Clarendon Press.

Ankersmit, Frank (2002). Representational Democracy. *Common Knowledge* 8:1, Winter, 24–46. Duke University Press.

Attfield, Robin (2003). *Environmental Ethics. An Overview for the Twenty-First Century*. Malden: Blackwell Publishing Inc.

Backes, Chris W. (2001). Netherlands. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 379–398. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Ball, Terence (2006). Democracy. Teoksessa: *Political Theory and the Ecological Challenge*, 131–147. Cambridge: The Cambridge University Press.

Barry, John (2002). Vulnerability and Virtue. Teoksessa: *Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century*, 133–152. Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob (eds.) Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Basse, Ellen Margrethe & Helle Tegner Anker (2001). Denmark. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 149–175. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Beck, U. (1995). Poliitiikan uudelleenkeksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. Teoksessa: *Nykyajan jäljillä refleksiivinen modernisaatio*. Beck, U. & Anthony Giddens & Lash S. (toim.) Tampere: Vastapaino.

Bélier, Sandrine (2005). France. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters and the role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal*, 47–62. Toim. Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller & Miriam Dross.

Bell, Stuart & Donald McGillivray (2008). *Environmental law*. Oxford: Oxford University Press.

Benidickson, Jamie & Heather McLeod-Kilmurray (2009). Canada. Teoksessa: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, 209–248. Alpen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Berninger, Kati, Petri Tapio ja Risto Willamo (1997). *Ympäristönsuojelun perusteet*. Helsinki: Gaudeamus.

Bindreiter, Uta (2002). *Why Grundnorm? A Treatise on the Implications of Kelsen's Doctrine*. The Hague: Kluwer Law International.

BirdLife Suomi (2009). *Lintujen suojelu ja tutkimus*. Saatavissa 6.10.2009 <http://www.birdlife.fi/suojelu/index.shtml>.

Bohlin, Alf & Wiweka Warnling-Nerep (2008). *Förvaltningsrättensgrunder*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Bosselmann, Klaus (2004). Environmental Governance: A New Approach to Territorial Sovereignty. Teoksessa: *Environmental Ethics and Law*, 293–313. Toim. Robert J. Goldstein. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Boyle, Alan E. (1998). The Role of International Human Rights Law in the Protection of the Environment. Teoksessa: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, 43–69. Toim. Alan E. Boyle and Michael R. Anderson. Oxford: Clarendon Press.

Bressers, Hans Th.A, Stefan M.M. Kuks and Josee J. Ligteringen (1998). Participation at the local level in the context of environmental governance. Teoksessa: *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, 47–60. Toim. Frans H.J.M Coenen, Dave Huitema & Laurence J. O'Toole, Jr. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991). Grundrechte als Grundsatznormen. Teoksessa: *Staat, Verfassung, Demokratie*, s. 159–199. Toim. Ernst-Wolfgang Böckenförde. Frankfurt am Main.

Carlson, Bror Clas (1977). Ankaraa normativismia. Teoksessa: *Suomalaista oikeusteoriaa, osa I*, 118–143. Toim. Juha Pöyhönen. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja.

Callicott, Bair J. (2002). Science, Value, and Ethics. A Hierarchical Theory. Teoksessa: Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob (eds.) *Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century*, 91–104. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Callicott, Bair J. (2004). The Pragmatic Power and Promise of Theoretical Environmental Ethics: Forging a New Discourse. Teoksessa: *Environmental Ethics and Law*, 649–671. Toim. Robert J. Goldstein. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Christoff, Peter (1999). Ekological citizens and democracy. Teoksessa: *Thinking Through the Environment*, 398–405. Toim. Mark J. Smith. London: Routledge.

Christophersen, Anne Bahr (1997). *På vei mot en grønn rett? Miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.

Coenen, Frans H.J.M, (1998). Participation in strategic green planning. Teoksessa: *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, 129–148. Toim. Frans H.J.M Coenen, Dave Huitema & Laurence J. O'Toole, Jr. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Coenen, Frans H.J.M, Huitema Dave & O'Toole, Laurence J. (1998). Participation and environment. Teoksessa: *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, 1–20. Toim. Frans H.J.M Coenen, Dave Huitema & Laurence J. O'Toole, Jr. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Coyle & Morrow (2004). *The Philosophical Foundations of Environmental Law. Property, Rights and Nature*. Oregon: Hart Publishing.

Couzens, Ed. (2005). Fundamental Environmental Rights. Teoksessa: *International Environmental Law-making and Diplomacy Review*, 199–296. Toim. Marko Berglund. Joensuu: Joensuun yliopisto – UNEP Course Series 1.

Darpö, Jan (2009). Environmental justice through environmental courts? Lessons learned from the Swedish experience. Teoksessa: *Environmental Law and Justice in Context*, 176–194. Toim. Jonas Ebbesson & Phoebe Okowa. Cambridge: Cambridge University Press.

Darpö, Jan, Kari Kuusiniemi & Pekka Vihervuori (2009). Miljöprövningen i vågskalen – landskampen mellan Finland och Sverige. *JFT* 5/2009, 615–651.

Dauphin, Gilles (2001). Luxembourg. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 347–378. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Devall, Bill & Sessions Gerge (1999). Deep ecology. Teoksessa: *Thinking Through the Environment*, 200–208. Toim. Mark J. Smith. London: Routledge.

De-Shalit, Avner (2006). Nationalism. Teoksessa: *Political Theory and the Ecological Challenge*, 75–90. Cambridge: The Cambridge University Press.

Dietrich, Otto & Markus A. Reiterer (2001). Austria. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 101–120. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Dobson, Andrew (1996). Democratising green theory. Teoksessa: *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, rights and citizenship*, 132–148. Toim. Brian Doherty & Marius de Geus. London: Routledge.

Dobson, Andrew (2003). *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.

Dobson, Andrew (2006). Citizenship. Teoksessa: *Political Theory and the Ecological Challenge*, 216–231. Cambridge: The Cambridge University Press.

Ebbeson, Jonas (1998). The Notion of Public Participation in International Environmental Law. *Yearbook of International Environmental Law*.

Ebbesson, Jonas (2001). Comparative Introduction – Introduction comparative. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 1–41. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Ebbesson, Jonas (2001b). European Community. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 49–100. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Ebbesson, Jonas (2001c). Sweden. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 443–470. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Eckersley, Robyn (2002). Environmental Pragmatism, Ecosentrism, and Deliberative Democracy. Between Problem-Solving and Fundamental Critique. Teoksessa: *Democracy and the Claims of Nature. Critical Perspectives for a New Century*, 49–70. Toim. Mineer, Ben A. – Pepperman Taylor, Bob Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Eerola, Risto (1996). *Prosessin ääriviivoja. Johdatusta prosessioikeuden perusteisiin*.

Ekelöf, Per Olof & Robert Boman (1992). *Rättegång IV*. Fjärde häftet. 6. upplag. Göteborg.

Ekroos, Ari (1995). *Kauneus ja rumuus ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudellinen tutkimus maisemaa ja kaupunkikuvaa koskevasta lainsäädännöstä*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 206.

Ekroos, Ari & Vesa Majamaa (2000). *Maankäyttö- ja rakennuslaki*. Helsinki: Edita.

Eliantonio, Mariolina (2009). *Europeanisation of Administrative Justice? The Influence of the ECJ's Case Law in Italy, Germany and England*. Groningen: Europa Law Publishing.

Eriksson, Lars D. (1999). Ympäristöetiikan haasteet: Huomioita biosentrismin synnyttämistä kysymyksistä. Teoksessa: *Oikeus ja oikeudenmukaisuus*. Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa, 102–105. Toim. Veli-Matti Thure. Joensuu: Joensuun yliopisto, julkisoikeuden laitos.

Erkkilä, Mikko & Kari Marttinen (2008). Ympäristöoikeudelliset väärinkäytökset. *Defensor Legis* 4/2008, 606–612.

Ervasti, Kaijus & Hertta Kallioinen (2003). *Oikeudenkäyntimenettelyiden ongelmat ja prosessisäännösten soveltaminen*. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 202.

Ervasti, Kaijus (2002). Oikeus, yhteiskunta ja tuomioistuimet. Teoksessa: *Oikeuden tuolla puolen*, 119–146. Toim. Kaijus Ervasti & Nina Meincke. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Ervasti, Kaijus (2005). Tuomioistuinkulttuurin kehityslinjoja. *Oikeus* 4/2005, 352–375.

Ervo, Laura (2005). *Oikeudenmukainen oikeudenkäynti*. Helsinki: WSOY.

Euroopan unionin portaali (2007). Saatavissa: <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/l28120.htm#AMENDINGACT>.

Feinberg, Joel (1984). *Harm to Others. The Morals Limits of the Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.

Feinberg, Joel (1999). Eläinten ja syntymättömien sukupolvien oikeudet. Teoksessa: *Ympäristöfilosofia*, 156–178. Toim. Markku Oksanen & Marjo Rauhala-Hayes. Helsinki: Gaudeamus.

Ferry, Luc (1993). *Uusi ekologinen järjestys - Puu, eläin, ihminen*. Jyväskylä: Ekspertise.

Flornoy, Alyson C. (2004). In Search of an Environmental Ethic. Teoksessa: *Environmental Ethics and Law*, 39–94. Toim. Robert J. Goldstein. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Fredman, Markku: Asianajajaliitto oikeusturvan arvioitsijana. *Defensor Legis* 4/1999, 675–677.

Freyfogle, Eric T. (2004). The Ethical Strands of Environmental Law. Teoksessa: *Environmental Ethics and Law*, 95–122. Toim. Robert J. Goldstein. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Frände, Dan (2004). *Allmän straffrätt*. Tredje upplagan. Helsingfors: Publikationer från Juridiska fakulteten vid Helsingfors universitet.

Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Glicken, Jessica (2000). Getting stakeholder participation ‘right’: a discussion of participatory processes and possible pitfalls. *Environmental Science and Policy* 3:6, 304–310.

Goldstein, Robert J. (2004). Environmental Ethics and Positive Law. Teoksessa: *Environmental Ethics and Law*, 1–20. Toim. Robert J. Goldstein. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Gobbato, Sara (2007). Legal Standing of Environmental Associations: The New Democratic Approach of the Italian Supreme Administrative Court. *Journal of Environmental Law* 19:2, 259–265.

Gottberg, Eva (2004). Oikeudenkäyntikuluista lapsia koskevissa asioissa. Teoksessa: *Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä*, 30–45. Toim. Jarkko Männistö. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2004.

Granfeld, O. Hj. (1925). *Läröbok i straffprocessrätt I*. Helsingfors.

Haapala, Arto (2000). Luonnon kauneus ja rumuus. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 68–81. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Haavisto, Vaula (2002). *Court Work in Transition. An Activity-Theoretical Study in Changing Work Practices in a Finnish District Court*. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Haila, Yrjö (1995). Biodiversiteettitutkimus monitieteisenä haasteena. Teoksessa: *Biodiversiteetin arvo päätöksenteon ongelmana*, 142–150. Toim. Juha Hiedanpää & Yrjö Haila. Pori: Sykesarja C2. Turun yliopisto/ Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus.

Haila, Yrjö (1989). Ekologinen tasapaino vai luonnon palautuvuus – mistä voimme johtaa normeja luonnon käsittelylle? Teoksessa: *Arktiksen ristiriitoja – turvallisuus, kehitys, ympäristö?*, 10–13. Toim. Lassi Heininen. Helsinki: Rauhantyön tuki. (julkaisijat Suomen rauhanpuolustajat ja Kuhmon Kansalaisopisto.)

Haila, Yrjö (2001). Johdanto: Mikä ympäristö? Teoksessa: *Ympäristöpolitiikka*, 9–20. Toim. Yrjö Haila & Pekka Jokinen. Tampere: Vastapaino.

Haila, Yrjö & Richard Levins (1992). *Ekologian ulottuvuudet*. Tampere: Vastapaino.

Halila, Leena (2000). *Hallintolainkäyttömenettelyn oikeusturvatakeista*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Hallberg, Pekka (1978). *Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 124.

Hallberg, Pekka (1997). *Oikeus puntarissa. Puheenvuoro*. Helsinki: WSOY lakitieto Oy.

Hallberg, Pekka (1999). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: *Perusoikeudet*, 31–58. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSOY Lakitieto Oy.

Hallberg, Pekka (2005). *Arvot tasapainossa? Mietteitä oikeudesta, kilpailukyvystä ja hyvinvoinnista*. Helsinki: WSOY.

Hallberg, Pekka (2008). Korkein hallinto-oikeus oikeusvaltiota rakentamassa. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 18–35. Keuruu: Otava.

Hannikainen, Petri: Tuomioistuimelle tarkoitetut todistukset. Teoksessa: *Lääkärintyö ja laki*. Duodecim 2000.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2007). *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Helsinki: Talentum.

Haukioja, Erkki (1995). Mikä on biodiversiteetin biologinen merkitys? Teoksessa: *Biodiversiteetin arvo päätöksenteon ongelmana*, 8–16. Toim. Juha Hiedanpää & Yrjö Haila. Pori: Sykesarja C2. Turun yliopisto/ Satakunnan ympäristöntutkimuskeskus.

Hautamäki, Veli-Pekka (2003). Tuomioistuinaktivismi tutkimuskohteena. *Oikeus* 2/2003, 170–180.

Hien, Eckard (2008). Hallintotuomioistuinten lainkäyttö ajankohtaisten poliittisten ja yhteiskunnallisten haasteiden peilikuvana. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 554–564. Keuruu: Otava.

Hildén, Mikael (2000). Miljölagstiftningens effektfullhet och effektivitet. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000*, 95–110. Toim. Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi & Jari Salila. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Hohfeld, Wesley Newcomb (1966). *Fundamental Legal Conceptions in Applied in Judicial Reasoning*. New Haven: Yale University Press.

Hokkanen, Pekka (2007). *Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyssä*. Acta Universitas Tampereensis 1285. Tampere: Tampere University Press.

Hokkanen, Pekka & Ismo Pölönen (2006). Kansalaisosallistuminen ympäristövaikutusten arviointimenettelyn seurantavaiheessa – tarkastelukohteena YVA-lainsäädännön uudistus. *Oikeus* 4/2006, 558–573.

Hollo, Erkki J. (1991). *Ympäristöoikeus*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Hollo, Erkki J. (2006a). Kaivostoiminnan mukauttamista ympäristösäätelyyn. *YJ* 3/2006, 3–8.

Hollo, Erkki J. (2006b). *Maankäyttö- ja vesioikeus*. Helsinki: Talentum.

Hollo, Erkki J. (2009). Ympäristövastuu ja aiheuttamisperiaate – onko periaatteesta vastuun perustajaksi? *YJ* 3–4/2009.

Howarth, William (2006). The Progression Towards Ekological Quality Standards. *Journal of Environmental Law* 18:I, 3–35.

Hupli, Tuomas (2007). Muutoksenhaku konkurssihakemuksesta annettuun ratkaisuun. *Defensor Legis* 1/2007, 3–21.

Husa, Jaakko (1995). *Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta*. Jyväskylä: Acta Universitatis Lapponiensis N:o 4.

Husa, Jaakko (2003). Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskustelun sokea piste? *Oikeus* 1/2003, 4–25.

Jackson, Andrew R.W. & Julie M. Jackson (1996). *Environmental Science. The natural environment and human impact*. Essex: Longman.

Jewell, Tim & Ben Pontin (2001). United Kingdom. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 471–499. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Joensuun yliopisto (2009): Joensuun yliopiston lehdistötiedote 24.11.2009: *Metsäkeskusten rikosilmoituskäytännön epäyhtenäisiä: Metsärikoksia jää tutkimatta*.

Jokela, Antti (2000). *Uudistuva rikosprosessi*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Jukarainen, Antti (2007). *Tosiasioiden selvittäminen veroprosessissa hallintotuomioistuimessa – Hallintotuomioistuimen lisäarvo asian selvittämiseksi*. Pro Gradu tutkielma. Julkaistu Edilexissä. Saatavissa: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4630>.

Jäppinen, Jukka-Pekka, Juha Seppälä & Jukka Salo (2004). *Ekosysteemilähestymistapa biodiversiteetin suojelussa, hoidossa ja kestävässä käytössä*. Helsinki 2004.

Järvelä, Marja (2002). Miksi arvokeskustelu on tärkeää ympäristöpolitiikassa? Teoksessa: *Arvot, ympäristö ja teknologia. Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset*, 24–48. Toim. Olli Loukola, Katinka Lybäck & Mikko Tervo. Helsinki: Yliopistopaino.

Jääskinen, Niilo (2001). Euroopan unionin konstituutio – perussopimus vai perustuslaki? *Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV*, 77–153.

Jääskinen, Niilo (2004). Demokratia vai perusoikeudet? Teoksessa: *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944–12/6 –2004*, 101–118. Jyväskylä: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 35.

Jääskinen, Niilo (2008). *Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia*. Helsinki: Yliopistopaino.

Kallio, Pasi (2001). *Suotuisa suojelutaso luonnonsuojeluoikeudessa*. Helsinki: Edita.

Kallio, Pasi (2002). Arvot ympäristöoikeudessa – ajatuksia luonnon arvojen määrittelystä. Teoksessa: *Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus*, 73–105. Toim. Veli-Pekka Viljanen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja B:10.

Kallio, Pasi (2007). Luontovahingot EY:n ympäristövastuudirektiivissä – vastuun ulottuvuus ja merkittävyyskynnys. Teoksessa: *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007*, 155–191. Joensuu: Joensuun yliopiston kauppa- ja oikeustieteellinen tiedekunta.

Kaniaru, Donald (2005). The Concept of Sustainable Development: From Theory to Practice. Teoksessa: *International Environmental Law-making and Diplomacy Review*, 19–30. Toim. Marko Berglund. Joensuu: Joensuun yliopisto – UNEP Course Series 1.

Karapuu, Heikki & Antero Jyränki (1999). Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa: *Perusoikeudet*, 61–110. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSOY Lakitieto Oy.

Karhu, Juha (2005). Kohti yhteiskunnan oikeutta. Jokamiehen oikeudet ja biodiversiteetti yhteiskunnan oikeuden prototyyppeinä. Teoksessa: *Omistus, sopimus, vaihdanta. Juhlakirja Leena Kartiolle*, 63–81. Toim. Eva Tammi-Salminen. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisut N:o 13.

Karhu, Juha & Tapio Määttä (2010). Ympäristö- ja luonnonvaraoikeudelliset sääntelytekniikat ja legitimitetti. Teoksessa: *Luonnonvarojen hallinnan legitimitetti*, 59–83. Toim. Pertti Rannikko & Tapio Määttä. Tampere: Vastapaino.

Kartio, Leena (2000). Varallisuusoikeus. Teoksessa: *Varallisuusoikeuden kantavat periaatteet*, 34–52. Toim. Ari Saarnilehto. Helsinki: WSLT.

Kavka, Gregory S. & Warren Virginia (1999). Can future generations be represented? Teoksessa: *Thinking Through the Environment*, 96–101. Toim. Mark J. Smith. London: Routledge.

Kelsen, Hans (1968). *Puhdas oikeusoppi*. Helsinki 1968.

Kjellerup, Ulf (2005). Denmark. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters and the role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal*, 21–43. Toim. Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller & Miriam Dross.

Kokko, Kai (2003). *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset mekanismit ja periaatteet*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Koivurova, Timo (2006). *Ilmastonmuutoksesta johtuvien riitojen vieminen kansainväliseen oikeudelliseen menettelyyn*. Oikeus 4/2006, 514–537.

Koskenniemi, Martti (1997). Kansainvälinen oikeus ja kansainvälinen politiikka: uusi formalismi ja sen rajat. *LM* 3/1997, 429–441.

Koskinen, Pekka (2008). *Rikosoikeuden perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Krämer, Ludwig (2000). *EC Environmental Law*. Fourth Edition. London: Sweet & Maxwell.

Krämer, Ludvig (2009). Environmental justice in the European Court of Justice. Teoksessa: *Environmental Law and Justice in Context*, 195–210. Toim. Jonas Ebbesson & Phoebe Okowa. Cambridge: Cambridge University Press.

Kulla, Heikki (1981). *Hallintolainkäyttö ja hallinto*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 148.

Kulla, Heikki (1998). Oikeudenloukkaus ja intressit - valitusoikeuden määräytymisestä hallintolainkäytössä. Teoksessa: *Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta*, 237–247. Helsinki: Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos.

Kulla, Heikki (2003). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum.

Kulla, Heikki (2006). Hallintolainkäytön legitimitetti. Teoksessa: *Oikeussosiologia ja kriminologia*, 109–114. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946 – 24/4 – 2006. Toim. Timo Ahonen. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisu N:o 17.

Kulla, Heikki (2008). *Hallintomenettelyn perusteet*. Helsinki: Talentum.

Kumpula, Anne (1998). Vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 1998*, 157–169. Toim. Anne Kumpula. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisu N:o 7.

Kumpula, Anne (2001). Ympäristövaikutusten arviointi. Teoksessa: *Ympäristöoikeus*, 504–538. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kumpula, Anne (2002). Ympäristövaikutusten arviointi. Teoksessa: *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*, 231–242. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kumpula, Anne (2004). *Ympäristö oikeutena*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Kumpula, Anne (2004b). Århusin prosessi ja EU:n ympäristösääntelyn muutokset. Teoksessa: *Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä*, 117–145. Toim. Jarkko Männistö. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2004.

Kumpula, Anne (2005). Suunnitelmien ja ohjelmien ympäristöarviointi – vuorovaikutteisen osallistumisen uudet haasteet. Teoksessa: *Kaavoitus, rakentaminen, varallisuus. Vesa Majamaa 60 vuotta 1945 – 28/12 – 2005*, 207–220. Toim. Tapani Lohi. Helsinki: Edita.

Kumpula, Anne (2008). Yleisön oikeus osallistua päätöksentekoon ympäristöasioissa. Teoksessa: *Yksilön oikeusasema Euroopan unionissa. Juhlakirja Allan Rosas*, 453–463. Turku: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi. Toim. Heidi Kaila, Elina Pirjatanniemi & Markku Suksi.

Kumpula, Anne & Määttä, Tapio (2002). Ekologia, yhteiskunta ja oikeus: Konstruktionistinen tulkinta luonnontieteellisen tiedon ja oikeuden suhteesta. Teoksessa: *Oikeuden tuolla puolen*, 207–233. Toim. Kaijus Ervasti & Nina Meincke. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kumpula, Anne & Elina Pirjatanniemi (2007). Rajaton osallistuminen ja ympäristökansalaisuus. Teoksessa: *Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta*, 119–141. Toim. Ari Saarnilehto. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Kuusiniemi, Kari (1996). Oikeustapauskommentti: Yksityistie. Asianosainen. *Oikeustieto* 4/1996, 7–9.

Kuusiniemi, Kari (1998). Perusoikeudet ja biodiversiteetin suojelu. Teoksessa: *Ympäristöoikeudellisia tutkielmia* 1998, 7–124. Helsinki: Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 30.

Kuusiniemi, Kari (2000a). Luonnon oikeudet vai tulevien sukupolvien suojeleminen. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000*, 149–169. Toim. Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Kuusiniemi, Kari (2000b). Luontoarvojen asema oikeudellisessa päätöksenteossa. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 193–216. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Kuusiniemi, Kari (2001a). Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä. Teoksessa: *Ympäristöoikeus*, 97–154. Toim. Kari Kuusiniemi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kuusiniemi, Kari (2001b). Luonnonsuojelu. Teoksessa: *Ympäristöoikeus*, 991–1072. Toim. Kari Kuusiniemi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kuusiniemi, Kari (2001c). Perusoikeudet ja ympäristö. Teoksessa: *Ympäristöoikeus*, 177–198. Toim. Kari Kuusiniemi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kuusiniemi, Kari (2001d). Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa: *Ympäristöoikeus*, 45–96. Toim. Kari Kuusiniemi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kuusiniemi, Kari (2001e). Ympäristöllisen päätöksenteon erityispiirteistä. Teoksessa: *Ympäristöoikeus*, 155–175. Toim. Kari Kuusiniemi. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Kuusiniemi, Kari (2001f). Finland. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 177–202. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Kuusiniemi, Kari (2006). *Selvitys oikaisukehotusmenettelyn kehittämisestä*. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Kuusiniemi, Kari (2008). Maankäyttö- ja rakennusasiat. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 261–277. Keuruu: Otava.

Kyllönen, Simo (2006). Ympäristöongelmat ja demokraattinen legitimizeetti. *Oikeus* 4/2006, 595–610.

Kyllönen, Simo (2010). Ympäristön ja luonnonvarojen käytön legitimizeetti. Teoksessa: *Luonnonvarojen hallinnan legitimizeetti*, 19–58. Toim. Pertti Rannikko & Tapio Määttä. Tampere: Vastapaino.

Kyrö, Riikka (2005). Luonnonsuojelullisten rajoitusten korvattavuudesta Ranskassa. Diplomityö. Saatavissa: <http://www.tkk.fi/Yksikot/Talousoikeus/opinnaytteita/kyrodtyo2005.pdf>.

Laakso, Seppo (1990). *Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Laakso, Marjukka (2002). Liberalismi ja ympäristökysymykset. Teoksessa: *Arvot, ympäristö ja teknologia. Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset*, 259–276. Toim. Olli Loukola, Katinka Lybäck & Mikko Tervo. Helsinki: Yliopistopaino.

Laakso, Seppo (2006). Hallintolain asiallinen soveltamisala. Teoksessa: *Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006*, 99–126. Toim. Jukka Kultalahti & Seppo Penttilä. Tampere: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.

Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). *Yleishallinto-oikeus*. Tampere: Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos.

Ladeur, Karl-Heinz (2002). Conflict and Co-operation between European Law and the General Administrative Law of the Member States. Teoksessa: *The Europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures*, 1–13. Toim. Karl-Heinz Ladeur. Hampshire: Ashgate.

Lahtinen, Osvi (1997). Oikeushenkilöopista. Teoksessa: *Suomalaista oikeusteoriaa, osa I*, 273–284. Toim. Juha Pöyhönen. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja.

Laitinen, Ahti & Veikko Launis (1996). *Juridiikka ja etiikka*. Helsinki: Oy Edita Ab.

Leopold, Aldo (1999). Maaetiikka. Teoksessa: *Ympäristöfilosofia*, 120–137. Toim. Markku Oksanen & Marjo Rauhala-Hayes. Helsinki: Gaudeamus.

Lappalainen, Juha (2004). Rikoksen rakenne prosessioikeuden näkökulmasta. Teoksessa: *Prosessioikeudellisia erityiskysymyksiä*, 147–167. Toim. Jarkko Männistö. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2004.

Lavrysen, Luc (2009). Belgium. Teoksessa: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, 85–122. Alpen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Lehtinen, J. N. (1977). Mitä oikeus on? Teoksessa: *Suomalaista oikeusteoriaa, osa I*, 144–163. Toim. Juha Pöyhönen. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja.

Leinonen, Jukka, Kari Marttinen, Jari Salila & Eija Siitari-Vanne (2008). *Ympäristönsuojelulainsäädäntö*. Toim. Kari Kuusiniemi. Helsinki: Edita.

Leopold, Aldo (1999). The land ethic. Teoksessa: *Thinking Through the Environment*, 192–196. Toim. Mark J. Smith. London: Routledge.

Lepistö, Outi (2008). *Hyvän hallinnon periaate ympäristöterveydenhuollon pakkokeinomenettelyssä*. Helsinki: Yliopistopaino.

Leppänen, Tatu & Asko Välimaa (1996). *Muutoksenhaun pääpiirteet*. 4. uudistettu painos. Helsinki: Prosessioikeuden julkaisuja 2.

Lindblom, Per Henrik (2001a). *Miljöprocess, del I. Om domstolarnas roll, forum, kumulation, intresseavvägning, officialprövning, taleformer, talerätt, åberopsrätt, bevisning, förenklad skadeståndsberäkning och rättskraft vid civilprocessuell domstolstalan i miljömål*. Uppsala: Iustus Förlag.

Lindblom, Per Henrik (2001b). *Miljöprocess, del II*. Uppsala: Iustus Förlag.

Linklater, Andrew (2006). Cosmopolitanism. Teoksessa: *Political Theory and the Ecological Challenge*, 109–127. Cambridge: The Cambridge University Press.

Lowe, Vaughan (1999). Sustainable Development and Unsustainable Arguments. Teoksessa: *International Law and Sustainable Development*. Oxford: Oxford University Press.

Luhmann, Niklas (2004). *Ekologinen kommunikaatio*. Helsinki: Gaudeamus.

Luoto, Ilpo (2000). *Hallintoasian esittely*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Lybäck, Katinka (2002). Ympäristökysymykset mikrotason toimijoiden arjessa: asenteiden ja käyttäytymisen välinen ristiriita. Teoksessa: *Arvot, ympäristö ja teknologia. Yhteiskunnallisten toimien uudet oikeutukset*, 217–233. Toim. Olli Loukola, Katinka Lybäck & Mikko Tervo. Helsinki: Yliopistopaino.

Länsineva, Pekka (2004). Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet. *LM* 2/2004, 274–285.

Löyttyjärvi, Marja-Liisa (2004). Vuotoksen ympäristöoikeudellisista vaikutuksista. *YJ* 2/2004, 28–60.

Maapallon biodiversiteetti (1995). *Toimintaohjelma luonnon monimuotoisuuden ylläpitämiseksi*. Helsinki: Gaudeamus.

Makkonen, Kaarle (1977). Ajatuksia juridisen kielen loogisesta analyysistä. Teoksessa: *Suomalaista oikeusteoriaa osa I*, 62–98. Toim. Juha Pöyhönen. Helsingin yliopisto, yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja. Helsinki.

Makkonen, Kaarle (1977). Ilmaisusta ”subjektiivinen oikeus” juridisessä kielessä. Teoksessa: *Suomalaista oikeusteoriaa osa I*, 257–271. Toim. Juha Pöyhönen. Helsingin yliopisto, yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja. Helsinki.

Makkonen, Kaarle (1978). *Luentoja yleisestä oikeustieteestä*. Yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja 5. Helsinki.

Malin, Kimmo (2008). *Sähkö- ja vesijohtojen sijoittaminen – menettely, pysyvyys, muutoksenhaku*.

Malin, Kimmo (2008b). Hallinto-oikeuksien kaavapäätösten perustelut. *Oikeus* 37:2/2008, 200–226.

Markkula, Markku (2005). *Yksityiset tiet*. Helsinki: Edita.

Masso, Iivi Anna (2007). Keskusteleva demokratia ja perustuslaillinen oikeusvaltio. Onko osallistuvan kansanvallan ja liberaalin oikeusjärjestelmän suhde symbioottinen vai ristiriitainen? Teoksessa: *Oikeus ja politiikka: Filosofisia esseitä*, 105–125. Toim. Kimmo Nuotio & Heta Aleksandra Gylling. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistys.

Mattila, Jukka (2008). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti hallintotuomioistuimissa. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 278–293. Keuruu: Otava.

Mattila, Terhi (2008). *Lääkäri todistajana*. Saatavissa: <http://www.oikeus.fi/uploads/75jwqc46g48c2r.pdf>.

Menkel-Meadow, Carrie (1996). The Trouble with Adversary System in a Post-modern, Multicultural worl. *William and Mary Law Review* 38, 5–44.

- Merikoski, Veli (1966). *Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 80.
- Merikoski, Veli (1968a). *Vapaa harkinta hallinnossa*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 86.
- Merikoski, Veli (1968b). *Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 143.
- Merikoski, Veli (1976). *Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin II*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 112.
- Merrills, J. G. (1998). Environmental Protection and Human Rights: Conceptual Aspects. Teoksessa: *Human Rights Approaches to Environmental Protection*, 25–42. Toim. Alan Boyle & Michael R. Anderson. Oxford: Clarendon Press.
- Miettinen, Tarmo & Elisa Kuosmanen (2006). *Hallintolaki oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännössä. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti II*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2006: 10.
- Miettinen, Tarmo & Ulla Väättänen (2006). *Hallintolaki hallintotoiminnassa. Hallintolain seurantatutkimuksen osaraportti I*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2006:9.
- Mill, John Stuart (2000). *Utilitarismi*. Helsinki: Gaudeamus (alkuperäinen painos 1861).
- Mills, Mike (1999). Green democracy: the search for an ethical solution. Teoksessa: *Thinking Through the Environment*, 388–398. Toim. Mark J. Smith. London: Routledge.
- Minteer, Ben A. & Bob Pepperman Taylor (ed.)(2002). *Democracy and the Claims of Nature*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Moore, G.E (1903). *Principia Ethica*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moore, G. E (1955). *Ethics*. New York: Henry Holt and Company. Ilmestynyt sarjassa: Home University Library of Modern Knowledge: 54.
- Moërynck, Pierre & Stéphane Nicolas (2001). Belgium. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 121–148. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.
- Morrow, Karen (2009). United Kingdom. Teoksessa: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, 151–179. Alpen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Myllykangas, Meeri (2008). *Uudistuva kaivoslaki ja kaivoshankkeiden ensivaiheeseen sovellettava kuulemis- ja osallistumismenettely*. Edilex. Saatavissa: www.edilex.fi/lakikirjasto/5297.

Mäenpää, Olli (2000). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSOY lakitieto.

Mäenpää, Olli (2001). *Eurooppalainen hallinto-oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Mäenpää, Olli (2003). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli (2005). *Hallintoprosessioikeus*. Helsinki: WSOYpro.

Mäenpää, Olli (2008). Viranomaisten toiminnan julkisuus – oikeuskäytännön suuntaviivat ja painopisteet. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 306–321. Keuruu: Otava.

Mäkelä, Klaus (2006). Oikeus ja sosiologia. *Oikeus* 35:3/2006, 467–470.

Mäkinen, Eija (1998). Näkökohtia uuden maankäyttö- ja rakennuslain systematiikasta. *YJ* 2/1998, 19–27.

Mäkinen, Eija (2004). *Oikeudellinen kontrolli kunnan ympäristöasioissa*. Tampere: Finnpublishers Oy.

Mäkinen, Eija (2007). Tarvitaanko kuntien kaavoituksen viranomaisvalvontaa? *YJ* 3–4/2007, 22–48.

Mäkinen, Eija (2010). *Kunnallisvalitus*. Helsinki: Edita.

Mäntylä, Niina (2006). Luonnon edustamismahdollisuuksista valitusoikeusjärjestelyissä – erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja edunvalvontajärjestöjen näkökulmasta. *YJ* 3/2006, 20–38.

Määttä, Tapio (1999). *Maanomistusoikeus. Tutkimus omistusoikeusparadigmoista maaomaisuuden käytön ympäristöoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 220.

Määttä, Tapio (2000a). Tieteenhistoriallisia näkökulmia ympäristöoikeudellisen tutkimuksen kehitykseen Suomessa ja Yhdysvalloissa. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000*, 201–225. Toim. Pekka Vihervuori – Kari Kuusiniemi – Jari Salila. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Määttä, Tapio (2000). Oikeustapauksia: luonnonsuojelujärjestö. *LM* 5/2000, 789–801.

Määttä, Tapio (2001). Ympäristö eurooppalaisena ihmis- ja perusoikeutena: Kohti ekososiaalista oikeusvaltiota. Teoksessa: *Perusoikeudet EU:ssa*, 265–326. Toim. Liisa Nieminen. Helsinki: Talentum Media Oy.

Määttä, Tapio (2002). Osallistuminen ja vuorovaikutus ympäristöoikeudessa. Teoksessa: *Kansanvalta*, 36–67. Toim. Tarmo Miettinen. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 1.

Määttä, Tapio (2003). Oikeudellisen ympäristöstrategian mahdollisuudet ja rajat. Teoksessa: *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö*, 107–130. Helsinki: Oy Yliopistokustannus University Press Finland.

Määttä, Tapio (2004). Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa: *Oikeustieteellinen opinnäytetyö*, 113–166. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja N:o 10. Toim. Tarmo Miettinen.

Määttä, Tapio ja Nystén-Haarala Soili (2006). Tutkimusryhmät ja tutkijakoulut oikeustieteen uudistumisen ja innovatiivisuuden perustana. *Oikeus* 4/2006, 511–513.

Naess, Arne (1999). Pinnallinen ja syvälinen, pitkän aikavälin ekologialiike. Teoksessa: *Ympäristöfilosofia*, 138–144. Toim. Markku Oksanen & Marjo Rauhala-Hayes. Helsinki: Gaudeamus.

Naess, Arne (1999b). The shallow and the deep. Teoksessa: *Thinking Through the Environment*, 196–200. Toim. Mark J. Smith. London: Routledge.

Nash, Roderick Frazier (1989). *The Rights of Nature. A History of Environmental Ethics*. Wisconsin: The University of Wisconsin Press.

Nespor, Stefano (2005). Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters and the role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal*, 83–94. Toim. Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller & Miriam Dross.

Niemelä, Jari (2000). Luonnon ekologiset arvot. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 217–230. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Niemivuo, Matti & Marjatta Keravuori (2003). *Hallintolaki*. Helsinki: WSOY lakitieto.

Nieminen, Liisa (2007). Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? *LM* 1/2007, 3–24.

Niiniluoto, Ilkka (2000). Luonnon arvo ja ihmisen vastuu. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 55–67. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Nissinen, Matti (2003). Ympäristörikoksista käytännössä. *Defensor legis* 4, 620–639.

Nordh, Robert (1999). *Talerätt i miljömål. Särskilt om vattenrättsliga ansökningsmål samt om talan rörande allmänna intressen*. Uppsala: Iustus Förlag AB.

Nuotio, Kimmo (1998). Perusoikeuksien merkitys rikosoikeudessa. Teoksessa: *Perusoikeuspuheenvuoroja*, 137–164. Toim. Pekka Lämsineva & Veli-Pekka Viljanen. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja N:o 32.

Nuotio, Kimmo (2001). Muuttuuko oikeus todella? Teoksessa: *Nykyajan muuttuva oikeus*, 11–52. Toim. Kimmo Nuotio et al. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Nuutila, Ari-Matti (1997a). *Rikoslain yleinen osa*. Helsinki: Kauppakaari Oy.

Nuutila, Ari-Matti (1997b). ”Viisi teesiä rikosoikeuden yleisten oppien muutoksesta”. *LM* 1/1997, 64–70.

Nyman, Jaana (2005). Luontotyyppien suojeleminen ja edunvalvonnallinen osallistuminen. *YJ* 2/2005 s. 76–112.

Oikeusministeriö (1994). *Hallintolainkäyttölaki. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston ehdotus*. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1994.

Oikeusministeriö (1997). Hallintomenettelystä hallintolakiin. Lähtökohtia ja suuntaviivoja. LAVOn julkaisu 4/1997.

Oikeusministeriö (2004). *Valitusten käsittelyn nopeuttaminen yhteiskunnan ja alueiden käytön kannalta merkittävässä asiassa*. Työryhmä 1/2004.

Oikeusministeriö (2009). *Hallintolainkäytön kehittäminen. Prosessityöryhmän välimietintö*. Työryhmämietintö 19/2009.

Ojanen, Tuomas (2005). Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. *LM* 7–8/2005, 1210–1228.

Ojanen, Tuomas (2006). *EU-oikeuden perusteita*. Helsinki: Edita.

Oksanen, Markku (1999). Johdanto. Teoksessa: *Ympäristöfilosofia*, 111–119. Toim. Markku Oksanen & Marjo Rauhala-Hayes. Helsinki: Gaudeamus.

Oksanen, Markku (2000). Yhteiskunnallinen moniarvoisuus ja luonnon arvottaminen. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 81–101. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Ollikainen, Markku (1991). Kestävä kehitys – ongelmia ja tulkintoja. Teoksessa: *Näkökulma yhteiskuntatieteelliseen ympäristöntutkimukseen*, 109–124. Toim. Terttu Pakarinen, Leena Vilkkä & Eija Luukkanen. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis ser B vol 37.

O’Neill (1999). Itseisarvon lajit. Teoksessa: *Ympäristöfilosofia*, 266–281. Toim. Markku Oksanen & Marjo Rauhala-Hayes. Helsinki: Gaudeamus.

O’Riordan, Tim (1999). Ecocentrism and technocentrism. Teoksessa: *Thinking Through the Environment*, 32–41. Toim. Mark J. Smith. London: Routledge.

Paasto, Päivi (2004). *Omistuksen juuret: Omistusoikeuden perustelua koskeva oppihistoriallinen tutkimus*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Pasanen, Anna-Mari (2006). Historian opetuksia ekologian ja ympäristöoikeuden suhteesta. *Oikeus* 4/2006, 623–631.

Pappila, Minna (1998). Metsien käytön sääntely ja biologinen monimuotoisuus. Teoksessa: *Ympäristöoikeudellisia tutkielmia* 1998, 131–214. Helsinki: Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 30.

Patoluoto, Ilkka (1990). *Oikeudet ja elämän arvot*. Jyväskylä: Gummerus kirjapaino Oy.

Pearson, Linda (2009). Australia. Teoksessa: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, 321–353. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Pellonpää, Matti (2000). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus. 3. uudistettu painos.

Pellonpää, Matti (2005). *Euroopan ihmisoikeussopimus*. Helsinki: Talentum, 4. uudistettu painos.

Pellonpää, Matti (2008). Oikeudenmukainen oikeudenkäynti ja hallintolainkäyttö – kehityslinjoja. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 625–643. Keuruu: Otava.

Pennanen, Jaana (toim.) (2006). Ympäristölainsäädännön laillisuusvalvonta. Suomen ympäristö 11/2006. Saatavissa 23.5.2008: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=51264&lan=FI>.

Pietarinen, Juhani (2000). Ihmislähtöiset luontoarvot ja luonnon omat arvot. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 38–54. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Pihlström, Sami (2000). Luonnon arvo, inhimillinen toiminta ja ihmettely. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 25–37. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Pirjatanniemi, Elina (2005). *Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Pohjolainen, Teuvo & Anna-Elina Pohjolainen (1996). *Hallintolainkäyttölaki ja oikeustapausten ratkaiseminen*. Joensuu: Joensuun yliopisto, Yhteiskuntapolitiikan ja filosofian laitos.

Pohjolainen, Teuvo & Veijo Tarukannel (2004). Hallinnon oikeussuojajärjestelmän kehittämisen tarpeesta. *Defensor Legis* 6/2004, 1113–1123.

Pouta, Eija & Mika Rekola (2000). Ympäristöarvostusten mittaus taloustieteessä. Teoksessa: *Arvot ja luonnon arvottaminen*, 130–153. Toim. Arto Haapala & Markku Oksanen. Helsinki: Gaudeamus.

Prieur, Michael & Jessica Makowiak (2001). France. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 203–230. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Pring George & Catherine Pring (2009). *Greening justice. Crating and improving environmental courts and tribunals*. The Access Initiative. World Resources Institute.

Prusi, Tuija (2006). Kunnallinen itsehallinto maankäyttö- ja rakennuslaissa. Teoksessa: *Oikeus- ja vakuutustiedettä*, 263–282. Tampere: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.

Pölönen, Ismo (2004). *Ympäristövaikutusten arviointimenettely ympäristöoikeudellisena instrumenttina*. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 9.

Pöyhönen, Juha (2000). *Uusi varallisuus oikeus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Ragnemalm, Hans (2007). *Förvaltningsprocessrättens grunder*. Stockholm: Jure Förlag AB.

Raitio, Juha (2006). *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. Helsinki: Talentum.

Rannikko, Pertti (1995). Ympäristötietoisuus ja ympäristöristiriidat. Teoksessa: *Näkökulmia ympäristösosiologiaan*, 65–91. Turku: Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja A:33.

Ranta, Jouni (2001). *Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa*. Saarijärvi: Gummerus.

Rasilainen, Aki (2008). Onko perusoikeussäännösten soveltaminen lainsäädännössä ja lainkäytössä oikeudellinen ratkaisu? *LM* 5/2008, 723–746.

Regan, Tom (1999). *Djurens rättigheter. En filosofisk argumentation*. Nora: Nya Doxa.

Rehbinder, Eckard (2009). Germany. Teoksessa: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, 123–150. Alpen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Reis, João Pereira & Manuel de Andrade Neves (2001). Portugal. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 399–420. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Repo, Matti V. (2000). Surviaissääsken toukkien pyynnistä talvella oikeudellisena ongelmana. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000*, 269–280. Toim. Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi & Jari Salila. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Rolston III, Holmes (1999). Arvot luonnossa. Teoksessa: *Ympäristöfilosofia*, 205–224. Helsinki: Oy Yliopistokustannus Finnish University Press Ltd.

Romppanen, Seita (2008). Hallintopakko ympäristönsuojelulaissa – havaintoja ympäristönsuojeluviranomaisen ratkaisukäytännöstä. Teoksessa: *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2008*, 307–358. Toim. Tapio Määttä. Joensuun yliopiston Metsä, ympäristö ja yhteiskunta -osaamiskeskittymä. Joensuun yliopisto, Kauppa- ja oikeustieteiden tiedekunta/oikeustieteet, Joensuu 2008.

Robinson, Nicholas (2009). United States of America. Teoksessa: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, 181–208. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Rose, Carol M. (2004). Scientific Innovation and Environmental Protection: Some Ethical Considerations. Teoksessa: *Environmental Ethics and Law*, 155–172. Toim. Robert J. Goldstein. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

Ryynänen, Aimo (2006). Läheisyysperiaate Suomen hallinnon rakenneperiaatteena. Teoksessa: *Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006*, 283–316. Tampere: Tampereen yliopisto, oikeustieteiden laitos.

Räisänen, Seppo (2007). Vesiasioiden käsittely ja tarvittava asiantuntemus. Teoksessa: *Vesi, ympäristö ja oikeus. Juhlakirja Pekka Kainlaurille 1.6.2007*, 53–78. Toim. Jan Eklund. Vaasa: Vaasan hallinto-oikeus.

Saaristo, Kimmo (2000). *Avoin asiantuntijuus. Ympäristökysymys ja monimuotoinen ekspertiisi*. Jyväskylä: Nykyluktuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66.

Saraviita, Ilkka (1999). Yleiset tuomioistuimet perusoikeusjärjestelmän toteuttajina. *LM* 6–7/1999, 887–896.

Sarja, Mikko (2007). Perusoikeudet edunvalvonnan laillisuusvalvonnassa. *LM* 3/2007, 374–396.

Scannel, Yvonne (2001). Ireland. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 279–312. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Schwartz, Jürgen – Seppo Laakso ja Kirsi Kuuttiniemi (1999). *Eurooppalaisen hallinto-oikeuden keskeiset periaatteet*. Tampereen yliopiston julkisoikeuden laitos: Tutkimukset ja selvitykset 10/99.

Saward, Michael (1996). Must Democrats be Environmentalists? Teoksessa: *Democracy & Green Political Thought. Sustainability, rights and citizenship*, 79–96. Toim. Brian Doherty and Marius de Geus. Routledge, London.

Saward, Michael (2006). Representation. Teoksessa: *Political Theory and the Ecological Challenge*, 183–199. Cambridge: The Cambridge University Press.

Shaiko, Ronald G. (1999). *Voices and echoes for the environment. Public interest representation in the 1990s and beyond*. New York: Columbia University Press.

Shelton, Dinah (2001). Environmental Rights. Teoksessa: *People's rights*, 185–258. Toim. Philip Ahlston. Oxford: Oxford University Press.

Siikavirta, Kristian (2007). *Valtiontuki oikeuden ja politiikan yhtymäkohdassa. Esimerkkinä ympäristönsuojelu*. Helsinki: Yliopistopaino.

Siitari-Vanne (2000). Hallintomenettelyn ja hallintolainkäytön oikeusturvan kehittämisestä. *LM* 7–8/2000, 1212–1236.

Siitari-Vanne, Eija (2005). *Hallintolainkäytön tehostaminen: Tutkimus hallintolainkäytön organisaatio- ja prosessisäännösten kehittämistarpeista*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Siltala, Raimo (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Similä, Jukka (1997). *Luonnonsuojelulaki*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Similä, Jukka, Aino Inkinen, Jaana Pennanen, Hanna Lönngrén ja Jonathan Tritter (2006). *Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006*.

Singer, Peter (1991). *Oikeutta eläimille*. Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY.

Sioutis, Glykeria P. & George Gerapetritis (2001). Greece. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 261–277. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Smith, Graham (2003). *Deliberative Democracy and the Environment*. New York: Routledge.

Stallworthy, Mark (2002). *Sustainability land use and environment. A legal analysis*. London: Cavendish Publishing Limited.

Stanford Encyclopedia of Philosophy (2002). *Intrinsic vs. Extrinsic Value*. Metaphysics Reseach Lab, CSLI, Stanford University. Saatavissa 12.01.2007 <http://plato.stanford.edu/entries/value-intrinsic-extrinsic/>

Stone, Christppher D. (1996). *Should Trees have Standing?* New York: Oceana Publications.

Stone Sweet, Alec (2000). *Governing with Judges – Constitutional Politics in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Strömberg, Håkan & Lundell Bengt (2008). *Speciell förvaltningsrätt*. Malmö: Liber AB.

Ståhlberg, Kaarlo Juho (1909). Hallinnon ja lainkäytön rajamailta, *LM* 1909, 17–26.

Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä (2005). *Vuosiraportti vuoden 2004 ympäristörikoksista Suomessa*. Saatavissa 13.5.2008: [http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti2004/\\$file/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti2004.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti2004/$file/Ymp%C3%A4rist%C3%B6rikosraportti2004.pdf).

Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä (2008). *Vuosiraportti vuoden 2007 ympäristörikoksista Suomessa*. Saatavissa 20.11.2008: [http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Ymp%C3%A4rist%C3%B6raportti%202007/\\$file/Ymp%C3%A4rist%C3%B6raportti%202007.pdf](http://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/files/Ymp%C3%A4rist%C3%B6raportti%202007/$file/Ymp%C3%A4rist%C3%B6raportti%202007.pdf).

Suomen luonnonsuojeluliitto (2009). *Tiedote: Aluehallinnon uudistus olisi historiallinen virhe*. Saatavissa 5.11.2009: <http://www.sll.fi/tiedotus/tiedotteet/liitto/2009/aluehallinnon-uudistus-olisi-historiallinen-virhe>.

Suomen luonnonsuojeluliitto (2009b). *Kannanotto hallituksen esitykseen eduskunnan valiokunnille. 14.9.2009. Alueellinen ympäristöhallinto vaarassa – lakiesitys (59/2009 vp.) eduskunnan käsittelyssä*. Saatavissa 6.12.2009: <http://www.sll.fi/luontojaymparisto/ymparistohallinto/alku-aluehallinnon-uudistaminen/sll-kannanotto-he-59-2009.pdf>.

Suomen YK-liitto (2006). *Mitä on kestävä kehitys?* Saatavissa 9.2.2007 <http://www.ykliitto.fi/yktieto/kestava.htm>.

Suviranta, Outi (2002). Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. *LM* 6/2002, 914–937.

Suviranta, Outi (2006a). Hallinto ja yksityiset. Teoksessa: *Yleishallinto-oikeus*, 71–78. Toim. Seppo Laakso, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel. Tampere: Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos.

Suviranta, Outi (2006b). Hallintolainkäytön järjestelmä ja eurooppaoikeus. Teoksessa: *Yleishallinto-oikeus*, 437–448. Toim. Seppo Laakso, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel. Tampere: Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos.

Suviranta, Outi (2006). Hallintovalitus, hallintotoiminnan tuomioistuinkontrolli ja tuomioistuimen ratkaisuvallta. *Defensor Legis* N:o 2/2005, 231–247.

Suviranta, Outi (2007). Hallintotoiminnan tuomioistuinvalvonta ja eurooppaoikeus. Teoksessa: *Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta*, 171–193. Toim. Ari Saarnilehto. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Suviranta, Outi (2009). Euroopan integraation, hallinnon ja lainkäytön rajamailta. *LM* 1/2009, 130–136.

Suvantola, Leila (2003a). *Valitusoikeus Natura 2000-verkoston suojelun valvontakeinona*. Joensuu: Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.

Suvantola, Leila (2003b). Valitusoikeuden aikakaudet ympäristönkäytössä. Teoksessa: *Oikeudenmukaisuus ja ympäristö*, 213–233. Helsinki: Oy Yliopistokustannus University Press Finland.

Suvantola, Leila (2006). Ympäristövastuudirektiivin luontovahingon käsitteen tulkinnallisuus. *Oikeus* 4/2006, 574–594.

Suvantola, Leila (2006b). *Huominen ei koskaan kuole. Luonnonsuojelun ja ympäristönkäytön kilpailutilanteen ratkaisemisesta*. Helsinki: Edita.

Suviranta, Outi (2002). Oikeuskeinoista viranomaisen passiivisuutta vastaan. *LM* 6/2002, 914–937.

Suvantola, Leila (2007). Tuomioistuinratkaisut ympäristöasioissa 2002-2005. Teoksessa: *Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja 2007*, 363–376. Toim. Tapio Määttä. Joensuun yliopiston Metsä, ympäristö ja yhteiskunta –osaamiskeskittymä. Kauppa- ja oikeustieteen tiedekunta/oikeustieteet.

Syrjänen, Jussi (2008). Oikeudellisen ratkaisun perusteista. *LM* 7–8/2008, 1229–1235.

Syrjänen, Olavi (1999). *Harkintavalta kaavoituksessa ja rakentamisessa*. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Syrjänen, Olavi (2000). Harkinta ja joustavat normit. *LM* 3/2000, 407–411.

Syrjänen, Olavi (2005). *Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa*. Helsinki: Rakennustieto Oy.

Tahvonen, Olli (1999). Biodiversiteetti ja metsien käytön talous. Teoksessa: *Biodiversiteetti-tutkimusohjelma FIBRE: Monimuotoinen luonto – monitieteellinen*

näkökulma. Kooste tuloksista 1997–99, 28–29. Toim. Mari Walls, Marja Vieno & Eeva Peltola. Helsinki: Suomen Akatemian julkaisuja 5/99.

Tala, Jyrki (2002). Oikeus ja politiikka – ottaako oikeus ylivallan politiikasta vai politisoituuko oikeus? Teoksessa: *Oikeuden tuolla puolen*, 95–118. Toim. Kaijus Ervasti & Nina Meincke. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Tarasti, Lauri (2002). Yhteiskunnan oikeudellistuminen. *Defensor Legis* 4/2002, 575–585.

Tarukannel, Veijo (1990). *Terveystenhoidollinen sijoituslupa*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol 284. Tampere: Tampereen yliopisto.

Tarukannel, Veijo (2002). Hallintolainkäyttö oikeuvaltiossa. Teoksessa: *Oikeusvaltio*, 61–105. Toim. Aulis Aarnio & Timo Uusitupa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Tarukannel, Veijo (2006). Valitus. Teoksessa: *Yleishallinto-oikeus*, 469–508. Seppo Laakso, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel. Tampere: Tampereen yliopiston oikeustieteiden laitos.

Taylor, Paul W. (1999). Luonnon kunnioittamisen etiikka. Teoksessa: *Ympäristöfilosofia*, 225–250. Toim. Markku Oksanen & Marjo Rauhala-Hayes. Helsinki: Gaudeamus.

Tirkkonen, Tauno (1974). *Suomen siviiliprosessioikeus I*. Toinen painos. Porvoo.

Toivola, Jarmo (2000). Asianajajan ja syyttäjän toiminnasta rikosprosessissa. *Defensor Legis* 4/2000, 593–605.

Tolonen, Hannu (1997). Mitä oikeus on? *Oikeus* 2, 109–123.

Tolonen, Hannu (2000). Siviilioikeuden yleiset periaatteet. Teoksessa: *Varallisuus oikeuden kantavat periaatteet*, 53–186. Toim. Ari Saarnilehto. Helsinki: WSLT.

Tolonen, Juha (2000). Varallisuus oikeus ja talousjärjestys. Teoksessa: *Varallisuus oikeuden kantavat periaatteet*, 15–33. Toim. Ari Saarnilehto. Helsinki: WSLT.

Tolsma, Hanna, Kars de Graaf & Jan Jans (2009). The Rise and Fall of Access to Justice in the Netherlands. *Journal of Environmental Law* 2/2009, 309–321.

Tolvanen, Matti (1999). *Tieliikenne rikokset ja kriminaalipolitiikka*. Helsinki: Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus.

Tolvanen, Matti (2003). Syyttäjän ratkaisut asiaesittely ja todistusteemat. *Defensor Legis* 3/2003, 347–362.

Tulokas, Mikko (2007). Korkein oikeus prejudikaattituomioistuimena. Teoksessa: *Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta*, 195–212. Toim. Ari Saarnilehto. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Tuori, Kaarlo (1990). Vaihtoehto vai kritiikki, suppea vai laajennettu doktriini? Teoksessa: *Oikeus, kieli ja kritiikki*, 49–97. Toim. Ari Hirvonen & Kaarlo Tuori. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja 9. Helsinki.

Tuori, Kaarlo (1998). Oikeustiede 2000. *LM* 6–7/1998, 1002–1013.

Tuori, Kaarlo (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Helsinki: WSOY Lakitieto.

Tuori, Kaarlo (2002). *Foucault'n oikeus: Kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta*. Helsinki: WSOY lakitieto.

Tuori, Kaarlo (2003). Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *LM* 6/2003, 915–943.

Tuori, Kaarlo (2003b). Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? *Oikeus* 3/2003, 234–249.

Tuori, Kaarlo (2004). *Sosiaalioikeus*. Helsinki: WSOY lakitieto.

Tuori, Kaarlo (2005). Vallanjako – vaiettu oppi. *Lakimies* 7–8/2005, 1021–1049.

Tuori, Kaarlo (2007). Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: WSOYpro.

Tähti, Aarre (1991). Joustava tulkinta ja joustavat oikeusnormit. Näkökohtia joustavuudesta oikeudellisena käsitteenä ja ongelmana. Teoksessa: *Joustavat normit ja joustava tulkinta*, 95–163. Toim. Seppo Koskinen. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C:12.

Uusitalo, Liisa (1988). Yksilöllisen ja kollektiivisen hyödyn ristiriita ympäristönsuojelun perusongelmana. Teoksessa: *Ympäristö ja yhteiskunta*, 219–238. Toim. Pekka Vihervuori. Helsinki: Suomen ympäristöoikeustieteen seuran julkaisuja 11.

Vakkilainen, Pertti (2008). Asiantuntijajäsenen rooli korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 453–461. Keuruu: Otava.

Valtioneuvosto (2006). *Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006.

Veistola, Tapani (2004). Århusin sopimus on Suomen etu. *Luonnonsuojelija* 2/2004.

Verschuuren, Jonathan (2005). Netherlands. Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters and the role of NGOs. Empirical Findings and Legal Appraisal*, 97–118. Toim. Nicolas de Sadeleer, Gerhard Roller & Miriam Dross.

Verschuuren, Jonathan (2009). The Netherlands. Teoksessa: *The Role of the Judiciary in Environmental Governance: Comparative Perspectives*, 55–83. Alpen aan den Rijn: Kluwer Law International.

Vihervuori, Pekka (1981). *Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Tutkimus edunvalvonnan edellytyksistä vesien käyttöä koskevassa päätöksenteossa*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 153.

Vihervuori, Pekka (1989). *Maa-ainesten ottaminen ja suojele*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Vihervuori, Pekka (1998a). Hallitusmuodon 14 a § ja horisontaalisuhteet. Teoksessa: *Perusoikeuspuheenvuoroja*, 237–253. Toim. Pekka Lämsineva & Veli-Pekka Viljanen. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32.

Vihervuori, Pekka (1998b). Kiinteistötoimitus oikeusriidan ratkaisumenettelynä. *LM* 5/1998, 806–827.

Vihervuori, Pekka (1999). Oikeus ympäristöön PL 20 §. Teoksessa: *Perusoikeudet*, 631–701. Toim. Pekka Hallberg. Helsinki: WSOY Lakitieto Oy.

Vihervuori, Pekka (2000a). Luonnonsuojelun henkilörelaatiokysymyksiä. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000*, 353–377. Toim. Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi & Jari Salila. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Vihervuori, Pekka (2000b). Miljörättsreformen 2000. *JFT* 1–2/2000, 106–147.

Vihervuori, Pekka (2001). Kirjallisuutta. Virallisen vastaväittäjän lausunto. *LM* 3/2001, 537–574.

Vihervuori, Pekka (2002a). Ympäristönsuojelulaki ja yksityisten oikeussuoja. Teoksessa: *Juhlakirja Professori Kyösti Holma*, 347–367. Toim. Risto Haavisto. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta.

Vihervuori, Pekka (2002b). Public Environmental Law in Finland. Teoksessa: *Public Environmental Law in the European Union and the United States: a comparative analysis*, 127–170. Toim. René J.G.H. Seerden, Michiel A. Heldeweg ja Kurt R. Deketelaere. The Hague ; London : Kluwer Law International.

Vihervuori, Pekka (2004a). Totuudesta hallintolainkäytössä. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Pekka Hallberg 1944 – 12/6 – 2004*, 494–510. Toim. Risto Nuolimaa, Pekka Vihervuori & Hannele Klemettinen. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Vihervuori, Pekka (2004b). Kirjallisuutta. Arvio Kai Kokon väitöskirjasta Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. *LM* 2004, 147–158.

Vihervuori, Pekka (2006). Näkökulmia oikeussuojan kustannuksiin hallintolainkäytössä. *Defensor Legis* 4/2006, 666–687.

Vihervuori, Pekka (2007). Kiinteistöjä, vaihdantaa ja sivullissuhteita. Teoksessa: *Juhlakirja Jarno Tepora 60 vuotta*. Toim. Esa Hakkola, Janne Kaisto & Risto Koulu. Helsinki: Edita.

Vihervuori, Pekka (2008). Ympäristö-, vesitalous- ja luonnonsuojeluasiat. Teoksessa: *Korkein hallinto-oikeus 90 vuotta*, 493–522. Keuruu: Otava.

Vihervuori, Pekka (2009). *Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksistä 59/2009 ja 161/2009 6.10.2009 ja 11.11.2009*.

Viinikka-Montham, Tuija (1990). *Oikeushenkilön käsitteen muotoutumisesta*. Turku: Turun kauppakorkeakoulu.

Viljanen, Veli-Pekka (2003). Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa. *LM* 7–8/2003, 1169–1183.

Viljanen, Veli-Pekka (2005). Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa: *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*, 310–323. Juhlakirja Hannu Tolonen. Toim. Jyrki Tala & Kauko Wikström. Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005.

Viljanen, Veli-Pekka (2005b). Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? *LM* 7–8/2005, 1050–1064.

Vilkka, Leena (1991). Miltä tuntuu olla tikankontti? Kasvien ja muiden eliöiden hyvän tarkastelua. Teoksessa: *Näkökulma yhteiskuntatieteelliseen ympäristöntutkimukseen*, 43–57. Toim. Terttu Pakarinen, Leena Vilkka & Eija Luukkanen. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis ser B vol 37.

Vilkka, Leena (1993). *Ympäristöetiikka. Vastuu luonnosta, eläimistä ja tulevista sukupolvista*. Helsinki: Yliopistopaino.

Vilkka (1998). *Oikeutta luonnolle. Ympäristöfilosofia, eläin ja yhteiskunta*. Helsinki: Yliopistopaino.

Vindeløv, Vibeke (1995). *Civil Konfliktløsning i Danmark et privatiseringprojekt. Ret och privatisering*. København 1995, 19–42.

Virolainen, Jyrki (1977). *Reformatio in pejus –kiellosta. Tutkimus tuomioistuinten tutkimisvallan laajuudesta yksipuolisessa muutoksenhaussa erityisesti rikosprosessia silmällä pitäen*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 120.

Virolainen, Jyrki & Pölönen Pasi (2004). *Rikosprosessin osalliset. Rikosprosessioikeus II*. Helsinki: WSOY.

Vuorenpää, Mikko (2007). Kaksi esimerkkiä syyttäjän keinoista turvata rikoslain yleisestävää vaikutusta. Teoksessa: *Maaliskuun 25 päivän rahasto 100 vuotta*, 213–228. Toim. Ari Saarnilehto. Turku: Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Väyrynen, Kari (2006). *Ympäristöfilosofian historia. Maaäitimyytistä Marxiin. Niin ja näin* –lehden kirjasarja.

Wallgren, Matias: *Tapauskommentaari*. KHO:n ratkaisu 30.12.2002/3510 (Kunnan valitusoikeus). Edilex 2003: Saatavissa <http://www.edilex.fi/metadata/757.pdf>.

Walls, Mari, Marja Vieno ja Eeva Peltola (toim.) *Biodiversiteetti-tutkimusohjelma FIBRE: Monimuotoinen luonto – monitieteellinen näkökulma. Kooste tuloksista 1997–99*. Helsinki: Suomen Akatemian julkaisuja 5/99.

Ward, Hugh (1998). State, association, and community in a sustainable democratic polity: towards a green associationalism. Teoksessa: *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, 27–45. Toim. Frans H.J.M Coenen, Dave Huitema & Laurence J. O’Toole, Jr. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Warnling-Nerep, Wiweka (2008). *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*. Stockholm: Jure Förlag AB.

Warsta, Matias (2008a). *Ympäristölupajärjestelmä. Analyysi nykytilasta ja kehittämismahdollisuuksista*. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Warsta, Matias (2008b). Ympäristölupajärjestelmän kustannustehokkuudesta toiminnanharjoittajan ja hallinnon näkökulmasta – esimerkkialoina metsäteollisuus ja turvetuotanto. *YJ* 2/2008.

Westerlund, Staffan (2000). Sustainable balancing. Teoksessa: *Juhlajulkaisu Erkki Johannes Hollo 1940 – 28/11 – 2000*, 405–423. Toim. Pekka Vihervuori, Kari Kuusiniemi & Jari Salila. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Wilhelmsson, Thomas (1997). Vastuu ja yksityisoikeuden Systemi. *LM* 8/1997, 1180–1205.

Wilhelmsson, Thomas (2001). *Senmodern ansvarsrätt: Privaträtt som redskap för mikropolitik*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus.

Wilhelmsson, Thomas (2002). Systemin hajoaminen ja pienet kertomukset. Teoksessa: *Pieniä kertomuksia hyvinvointivaltion oikeudesta*, 337–349. Toim. Thomas Wilhelmsson. Vantaa: WSLT.

Wilhelmsson, Thomas (2004). Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. *LM* 2/2004, s. 199–227.

Wähä, Susanna (2004). *Maankäyttö- ja rakennuslain soveltaminen hallintotuomioistuimissa 2001-2003*. Ympäristöministeriö 2004.

Ympäristöhallinto (2006). *Keskeiset kansainväliset ympäristösopimukset sekä niiden tavoitteet ja toteutuminen*. Saatavissa: (1.6.2006) <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=13062&lan=fi>

Zito, Alberto, Marina D'Orsogna & Carolyn Frances Giordano (2001). Teoksessa: *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 313–345. Toim. Jonas Ebbesson. The Hague: Kluwer Law International.

Virallislähteet

Tonttitarjontatyöryhmän mietintö (2006). Tonttitarjonnan edellytysten parantaminen. Ympäristöministeriön raportteja 1/2006.

Vesilakitoimikunnan mietintö 2004: 2.

Ympäristörikostyöryhmän mietintö (2004). Oikeusministeriö. Lausuntoja ja selvityksiä 2004:12.

Ympäristövastuutoimikunnan mietintö (2007). Ehdotus ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Saatavissa 17.10.2007: <http://www.ymparisto.fi/download.asp?contentid=67510&lan=FI>

KM 1997:4 Hallintotuomioistuintoimikunnan mietintö.

KM 2003:1 Tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitean välimietintö.

HE 88/1980 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Soranottolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 15/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle riita-asiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamista alioikeuksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 94/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäviksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 319/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 241/1994 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristöhallintoa koske- vaksi lainsäädännöksi
HE 36/1995 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle eläinsuojelulaiksi.
HE 217/1995 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
HE 79/1996 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädän- nön uudistamiseksi.
HE 6/1997 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viran- omaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.
HE 1/1998 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitus- muodoksi.
HE 30/1998 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisten toi- minnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
HE 101/1998 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 84/1999 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesi- lainsäädännön uudistamiseksi.
HE 109/1999 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle tuomareiden nimittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 72/2002 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hal- lintolainkäyttölain muuttamisesta.
HE 73/2003 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi metsälain muuttami- sesta.
HE 165/2003 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepa- no-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ym- päristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lu- nastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.
HE 17/2004 vp.	Hallituksen esitys eduskunnalle maantielaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

- HE 49/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 48 §:n ja energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- HE 110/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maa-aineslain muuttamisesta
- HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 52/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ympäristörikospuitepäätöksen täytäntöönpanemiseksi, ympäristön suojelua rikosoikeudellisin keinoin koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymiseksi, laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi.
- HE 210/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain muuttamisesta.
- HE 228/2208 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ympäristölle aiheutuvien vahinkojen korjaamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 161/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisien tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- HE 226/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 277/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vesilainsäädännön uudistamiseksi.

- EV 205/2009 vp. Eduskunnan vastaus liittyen hallituksen esitykseen aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.
- HaVM 13/2009 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HaVM 3/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- LaVL 26/2009 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi hallintolain ja hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- LiVL 19/2009 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi.
- MmVL 13/1996 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä luonnonsuojelulain uudistamiseksi lainsäädännöksi.
- MmVL 20/2009 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- PeVM 25/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeusäännösten muuttamisesta.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeuksien muuttamisesta.
- PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 2/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta.
- PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVL 14/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 48 §:n ja energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 15/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ympäristövaliokunnalle hallituksen esitykseen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.
- PeVL 21/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- YmVL 2/1994 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle perustuslakien perusoikeuksien muuttamisesta.
- YmVM 14/1994 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä ympäristöhallintoa koskevaksi lainsäädännöksi.
- YmVM 8/1996 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.
- YmVM 6/1998 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
- YmVM 13/2004 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.
- YmVL 43/2006 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä ryhmäkannelaiksi ja laiksi Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta.
- YmVL 25/2009 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

YmVL 59/2009 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

Oikeustapaushakemisto:

Sivu

KHO 1993:A:44	231
KHO 1996 A 21	171
KHO 1996 A 26	229
KHO 16.3.1998/404	250
KHO 30.12.1998/3009	122
KHO 1999: 47	121
KHO 2000: 41	64
KHO 2000: 42	137
KHO 20.1.2000/91	195
KHO 23.2.2000/361 (LRS)	149, 224
KHO 01.03.2000/413	247
KHO 12.12.2000/3294	130
KHO 2001: 47	5, 18, 30, 164
KHO 2002: 60	91
KHO 2002: 78	182
KHO 2002: 86	67, 79, 82, 94
KHO 2003: 2	153, 245
KHO 2003: 40	212
KHO 2003: 56	159
KHO 2003: 64	156–157
KHO 2003: 84	93
KHO 2003: 85	229, 256
KHO 2003: 86	172
KHO 2003: 90	247, 253
KHO 2003: 98	50, 228, 237
KHO 2003: 99	225–226
KHO 2003: 102	172
KHO 11.3.2003/516	122
KHO 10.11.2003/2748	130
KHO 2004: 40	94, 137, 237
KHO 2004: 54	228–229, 256–257
KHO 2004: 76	225–226
KHO 2004: 123	212
KHO 2005: 3	91
KHO 2005: 7	135, 145, 252
KHO 2005: 27	213
KHO 2005: 42	90, 225, 148
KHO 2005: 49	131
KHO 2005: 57	195–196
KHO 2005: 79	30, 250
KHO 11.4.2005/800	223
KHO 2006: 7	24
KHO 2006: 9	168

KHO 2006:12	173–174
KHO 2006: 37	74, 213
KHO 2006: 42	106
KHO 2006: 44	131
KHO 2006: 54	170, 224, 239
KHO 2006: 58	147, 253
KHO 2006: 96	197, 247
KHO 3.3.2006/437 (LRS)	147
KHO 28.12.2006/3587	241
KHO 2007: 18	180–181
KHO 2007: 41	49, 182, 239
KHO 2007: 59	91
KHO 2007: 74	226–227
KHO 2008: 9	151
KHO 2008: 13	198
KHO 2008: 50	18
KHO 2008: 51	216
KHO 2008: 66	94
KHO 2008: 72	94
KHO 2009: 4	244
KHO 2009: 38	182
KHO 2009: 47	184
KHO 2009: 63	190
KHO 2009: 77	79, 94, 184
KHO 2009: 91	152
KHO 19.11.2009/3283	190
KKO 1989: 4	303
KKO 1989: 28	303
KKO 1990: 60	309
KKO 1990:143	305
KKO 1992: 102	189
KKO 1996: 23	32, 228
KKO 1996: 26	229
KKO 2001: 66	303–304
KKO 2003: 18	304
KKO 2004: 26	42
KKO 2006: 74	86
Vaasan HAO 16.12.2009 09/0405/1	150–151
Britannia (UK)	
<i>Fisher v English Nature</i> (Env LR 7 [2003] EWHC 1599 (Admin) QBD (Admin Ct))	18
<i>Newsum v Welsh Assembly</i> (Env LR 39 [2004] EWHC 50 (Admin), reserved by the Court of Appeal in EWCA	

(civ) 1565).	18
EU	
Greenpeace Council, Asia C-321— /95P.	
Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) ym v. komissio (1998)	114
EIT	
Zander vs. Ruotsi (1993)	28
Balmer-Schafroth ym. v. Sveitsi (1997)	28
Ortenberg v. Itävalta (1994)	28
GATT/WTO	
Tuna/Dolphin	
US-Restriction on Imports of Tuna, paneelin raportti, 30. International Legal Materials 1991: 1598	118–119
US-Restriction on Imports of Tuna, 33 International Legal Materials 1994: 839.	118–119
Shrimp/Turtles	
US-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Paneelin raportti, WT/DS58/R (1998)	119
Valituselimen raportti, WT/DS58/AB/R (1998)	119

Asiahakemisto

A

Actio Popularis	83, 113, 205–208, 260, 308
Aineellinen sääntely	1, 3, 66, 71–74, 92 95, 121, 200, 315
Aluehallinnon uudistus	34–35, 149–150, 246, 252, 286–294, 318
Asianomistaja	73, 86, 109, 140, 298– 306, 313, 319
Asianosainen	96, 103, 106, 136, 142–143, 215–233 237, 240, 263–264
Asiantuntemus	44, 47, 111, 121, 125– 126, 158, 192, 203, 218, 253–255, 287, 293, 291

B

Biodiversiteetti	20–25, 70, 74, 87–88, 101, 230, 280, 283
------------------	---

D

De lege ferenda	1, 11, 14, 237, 316– 317, 319
De lege lata	1, 316, 319
Demokratia	36–47, 51–53, 71, 111, 114, 125, 156, 175, 208, 268, 270– 275, 290, 306

E

Esteellisyys	195–196, 290, 291
Euroopan ihmisoikeussopimus	173, 203–204, 215, 221, 264

H

Haitankärsijä	148, 210
Hallintovalitus	33, 161, 211, 232–233 242, 261, 266, 290
Hyvä hallinto	111, 141, 166, 172 197, 249

I

Ihmiskeskeisyys	25, 61–71, 110
Ihmislähtöisyys	57–71, 110
Itseisarvo	1–9, 13, 21, 29, 33, 44, 59–74, 84–87 98–101, 110, 303 315

K

Kestävä kehitys	3, 25–26, 68, 129, 315
Kiusantekovalitus	51, 130
Kunnallisvalitus	129, 231–233, 242– 244, 266
Kunnan ympäristönsuojeluviranomainen	128, 154–155, 229, 248, 250, 253–257
Kuuleminen	158, 177–196, 200 299, 311

L

Legalismi	40, 276–277
Luonnonarvot	64, 76, 78, 81 85, 90–97, 148, 198
Luonnon etu	2–6, 24–35, 45, 74, 105–106, 110 125, 129–130, 138 209, 219–220, 284 290, 302, 315, 318
Luonto	16–25
Luontokeskeisyys	57, 69–71, 75, 79

M

Menettelyllinen eriytyminen	257–259
-----------------------------	---------

N

NIMBY-ilmiö	130, 284
-------------	----------

O

Oikaisukehotus	196–199
Oikaisuvaatimus	196–199
Oikeushyvä	6, 45, 71–73, 230, 296–299, 303, 319
Oikeussubjekti	48, 96–109, 129 203
Oikeussuhde	99–104, 258
Oikeusturva	5, 10, 37–40, 48 53, 70, 74, 101 113, 121, 141, 177,

	201–204, 222, 257–263, 275, 297, 318
Omistusoikeus	124, 210, 302, 309–310
P	
Puhevallan funktiot	37–53, 215, 318
Puhevalta	35–37
R	
Rion sopimus	8, 64, 75
Ryhmäkanne	313–314
S	
Selvitysvelvollisuus	121, 180–182, 193, 261–262
T	
Tieto	14, 22, 26–29, 41–42, 44–47, 52, 56
	156–158
Tiedottaminen	158–176
Tiedoksianto	158–176
Tuomarivaltio	270–279
V	
Valituskelpoisuus	88, 149, 151, 212–214, 239, 290
Valitusoikeuden merkitys	214–215
Valvonta	73, 111, 122, 125, 129
	134–140, 146, 152–161, 176, 201, 211, 215, 242–248, 286, 300–305
Viittaussäännökset	90–92, 315
Virallisperiaate	218, 249, 261–265
	311
Vireillepano	35, 143–155, 234, 258
Y	
Yleinen etu	30–35
Ympäristö- ja luonnonsuojelujärjestöt	129–133
Ympäristöperusoikeus	7, 19–20, 43, 80–83, 93, 123–124, 223–224, 238, 273, 296, 302, 316
Ympäristötuomioistuin	119, 265, 268–270

Å
Århusin sopimus

7–8, 37, 117, 131,
208, 221, 281–282